Biblioteca Fundației VIITORUL

CORUPȚIA POLITICĂ: CONTEXT ȘI SEMNIFICAȚII

Victor Popa
Igor Munteanu
Natalia Izdebschi
Ion Cuhal

CARTIER administrativ

CARTIER ®
Editura Cartier, SRL, str. Bucureşti, nr. 68, Chişinău, MD2012.
Tel./fax: 022/24 05 87, tel.: 24 77 99. E-mail: cartier@mdl.net
Editura Codex 2000, SRL, Strada Toamnei, nr. 24, sectorul 2, Bucureşti.
Tel./fax: 01/210 8051. GSM: 094 30 49 15.
Difuzare:
Bucureşti: Strada Toamnei, nr. 24, sectorul 2, Bucureşti.
Tel./fax: 01/210 8051. GSM: 094 30 49 15.
Chişinău: bd. Mircea cel Bătrîn, nr. 9, sectorul Ciocana. Tel.: 022/34 64 61.

Cărţile CARTIER pot fi procurate în toate librăriile bune din România
şi Republica Moldova.
LIBRĂRIILE CARTIER
Casa Cărţii Ciocana, bd. Mircea cel Bătrîn, nr. 9, Chişinău. Tel.: 34 64 61.
Librăria din Hol, str. Bucureşti, nr. 68, Chişinău. Tel.: 24 10 00.

Lector: Pavel Balmuş
Coperta: Vitalie Coroban
Design: Valentina Ciobanu
Procesare de text: Editura Cartier
Tehnoredactare computerizată: Valentina Ciobanu
Prepress: Editura Cartier
Tipar: Combinatul Poligrafic

VICTOR POPA, IGOR MUNTEANU, NATALIA IZDEBSCHI, ION CUHAL.
CORUPŢIA POLITICĂ: CONTEXT ŞI SEMNIFICAŢII
© Victor Popa, Igor Munteanu, Natalia Izdebschi, Ion Cuhal, 2001,
pentru prezenta ediţie.
Această ediţie a apărut în 2001 la Editura Cartier.
Toate drepturile rezervate.

Publicaţia acestui studiu se datorează sprijinului oferit de către Fundaţia
Soros-Moldova şi COLPI.

Popa, Victor, Munteanu, Igor, Izdebschi, Natalia, Ion, Cuhal. *Corupţia politică: context şi semnificaţii*; — Ed. 1. Cartier, 2001, 144 pag.— (*Biblioteca Fundaţiei Viitorul*).

ISBN 9975-79-137-9

Cuprins

Partea I. Contextul analizei *6*

1.1. Definirea problemei corupţiei în planul relaţiilor sociale 6
1.2. O încercare de codificare a conceptului "corupţie politică" 11
1.3. Condiţiile prielnice pentru multiplicarea corupţiei 15
1.4. Efectele corupţiei asupra mediului social 19
1.5. Corupţia Politică – ca implant de influenţă politică 22
1.6. Corupţia politică în ţările în curs de dezvoltare: cauze şi factori formativi 24
1.7. Consecinţele Corupţiei Politice 26

Partea a II-a. Evoluţia fenomenului corupţiei politice şi regulile acesteia de funcţionare *31*

2.1. Comportamentul producătorilor de corupţie şi moralitatea obscură a corupţiei 31
2.2. Formele de manifestare şi natura corupţiei politice 33
2.3. Maşinăria politică a corupţiei şi actorii săi principali 35
2.4. Corupţia politică şi separatismul teritorial: 41
2.5. Anomalii ale birocraţiei: nepotismul ca eşec al reformei 42

Partea a III-a. Tipuri specifice de corupţie politică în Republica Moldova *46*

3.1. Corupţia şi destrămarea legitimităţii politice 46
3.2. Corupţia Parlamentară în Moldova 47
3.3. Corupţia guvernamentală 49
3.4. Corupţia judiciară 51
3.5. Corupţia electorală 56
3.6. Gramatica corupţiei politice: evaluarea efectelor sale 59
3.7. Partidele politice şi Corupţia: un mariaj de succes în Republica Moldova? 61
3.8. Dialogul dintre stat şi public mediat de societatea civilă – condiţie majoră a prevenirii corupţiei 69

Partea a IV-a. Mecanisme privind prevenirea şi combaterea corupţiei în Republica Moldova *74*

4.1. Caracteristica generală a mecanismelor legale 74
4.2. Decretele Şefului statului. 75
4.3. Acţiunile Guvernului îndreptate spre reducerea corupţiei 79
4.4. Priorităţile legislative în vederea stăvilirii corupţiei 82
4.5. Scurte comentarii legislative 83
4.6. Remedii legislative împotriva corupţiei politice: motivaţie şi proiect 92

Partea a V-a. Standarde internaţionale şi Percepţia Publică – ca factori coagulanţi ai intoleranţei faţă de corupţie *102*

5.1. Acţiuni şi activităţi proiectate: rolul unui Plan de Acţiuni împotriva Corupţiei în Republica Moldova şi locul Transparency-Moldova în promovarea acestui Plan 102

BIBLIOGRAFIE 105

CONVENŢIA PENALă CU PRIVIRE LA CORUPŢIE 106

CONVENŢIA CIVILĂ CU PRIVIRE LA CORUPŢIE 115

CONVENŢIA PRIVIND SPĂLAREA BANILOR, DEPISTAREA, SECHESTRAREA ŞI CONFISCAREA VENITURILOR PROVENITE DIN ACTIVITATEA INFRACŢIONALĂ 119

LEGEA REPUBLICII MOLDOVA *(Cu privire la prevenirea corupţiei)* 130

COMITETUL DE MINIŞTRI AL CONSILIULUI EUROPEI 141

NOTE 143

Partea I. Contextul analizei

1.1. Definirea problemei corupţiei în planul relaţiilor sociale

Din întreg vocabularul politic este greu de găsit un oricare alt cuvînt care ar fi mai des utilizat de către publicul larg decît cuvîntul corupţie. Oratorii de partid şi ziariştii, scriitorii şi simplul filistin, conferenţiarii şi muncitorii sezonieri folosesc acest cuvînt cu atîta uşurinţă încît ar părea uneori că este un atribut inerent al vieţii politice. Stigmatizînd politicienii că ar fi uşor coruptibili şi instituţiile că ar suferi de această boală a corupţiei sistemice, cetăţeanul de rînd nu prea are timp să-şi pună întrebările care ar clarifica natura corupţiei politice. Adeseori, discreditarea procesului politic şi a subiecţilor politic este explicată printr-o asociere directă sau indirectă a corupţiei cu personajele care vorbesc din numele unor instituţii publice, ceea ce produce o legătură dubioasă şi descurajantă pentru cetăţeanul simplu. Din păcate, aproape nu există pînă în prezent studii serioase, care s-ar baza pe investigaţii de profil, analize ale unor practici corupte şi studii sociologice, prin care acest fenomen malign, cu efecte deosebit de negative asupra întregii societăţi, ar putea fi înţeles pentru a putea fi schimbat[1] . Evident, rapoartele Curţii de conturi (care în Republica Moldova nu au putere jurisdicţională şi, deci, sînt tratate ca şi oricare alte informaţii generale sau comunicate de presă, din păcate, de către instanţele procuraturii generale şi ale justiţiei). Cu toate acestea, frecventele scandaluri în presă legate de aşa-zisele vînzări-cumpărări de funcţii publice, marile afaceri imobiliare şi alte proprietăţi agonisite de către înalţi demnitari ai guvernului, indiferent de culoarea regimului şi orientarea ideologică a majorităţii parlamentare, greutăţile economice tot mai acute pentru populaţie solicită explicaţii temeinice la capitolul cauzelor corupţiei în Republica Moldova şi, fără îndoială, luarea unor decizii adecvate, care-au lipsit aproape cu desăvîrşire din uzanţa celor aflaţi la putere în ultimii ani.

În consecinţă, cetăţenii au pierdut încrederea în instituţiile publice. Desgustul popular este frecvent alimentat chiar şi de neputinţa autorităţilor statului de a utiliza măsurile şi instrumentele corespunzătoare pentru a trage la răspundere pe cei care s-au făcut vinovaţi de delicte majore, în primul rînd pe înalţii demnitari care obişnuiesc să paraziteze pe seama funcţiilor şi titlurilor lor, dar şi pe înalţii oameni politici şi clientela lor delincventă, care s-au îmbogăţit peste noapte din simplul fapt al deţinerii unor importante funcţii publice, iar puţinele dosare pornite stau şi zac în sertarele unor anchetatori nepricopsiţi. Există felurite moduri de a evalua gradul de răspîndire a corupţiei într-un stat: de la decizii judiciare pînă la audieri parlamentare, de la descrierea unor probe colectate de procuratură (sub rezerva anonimatului martorilor care le-au furnizat) şi pînă la interviuri cu foşti demnitari care au cunoscut pe viu evoluţia acestui fenomen. Mulţi dintre foştii deputaţi şi demnitari în guvernele precedente chiar doresc să vorbească despre cazurile de corupţie existente la nivel central, sau la alte nivele de administraţie publică, înţelegînd în cele din urmă că tolerarea acestor cazuri dăunează în parte fiecăruia dintre cetăţeni şi tuturor, la nivel naţional. Cu toate acestea, randamentul eradicării corupţiei este deosebit de modest. Corupţia aproape că lipseşte din cîmpul investigaţiilor politice, sociologice (cu excepţia unui sondaj realizat de către CISR) şi juridice serioase din Republica Moldova. Şi acest lucru este cu atît mai ciudat cu cît corupţia descrie, de regulă, o acţiune apreciată pe o grilă valorică a comportamentului social (corupţie – acţiunea de a corupe ceva spre rău, de a minimaliza, de a perverti) fenomenul aproape nu a atras interesul sociologilor. Drept urmare, termenul de corupţie care este operat astăzi în vorbirea curentă pare a fi încă destul de penetrat de emoţii şi sentimente populare, fără însă a descrie cu precizie semnificaţiile sociale ale fenomenului şi efectele sale asupra sistemului juridic existent.

Orice tentativă de a analiza natura complexă (şi adeseori amăgitoare) a corupţiei politice ar trebui să înceapă, în opinia noastră, cu cîteva clarificări conceptuale. În primul rînd ar trebui să menţionăm că termenul de corupţie cunoaşte o experienţă destul de diversă prin sensurile pe care le-a exprimat în diferite ţări pe care le vom menţiona în acest studiu. Termenul de "corupţie" sau

"corrumpere" în dreptul roman însemna în antichitate acţiunea de a distruge, de a falsifica, de a vinde sau desträma anumite instituţii, în sensul iniţial, judecătorii publici[2]. Astfel, în SUA, în 1900, "corupţia" reprezenta un termen destul de frecvent întîlnit în vocabularul utilizat de politicieni, ziarişti, reformatori, oratori electorali şi istorici, prin care aceştia puteau stigmatiza orice fel de tranzacţii negociate ... fără a intra în esenţa naturii acestui fenomen şi a sensurilor secundare pe care le comporta acest termen[3]. Singura conotaţie care, aparent, era recunoscută acestui termen de către vorbitori părea să fie antiteza sa evidentă cu orice tip de reformă, raţionalitate sau alte cereri pe care publicul larg le aşteaptă din partea oamenilor politici. Nu este de mirare de aceea că pînă şi celebrul Samuel Huntington avea să afirme pe la 1960 că corupţia poate reprezenta un element de dinamizare a sistemului politic tot atît de mult ca şi reforma propriu-zisă. Această atitudine oarecum aprobativă a corupţiei în cadrul sistemului politic a încurajat utilizarea termenului sub prezumţia absenţei unei valorizări strict negative.

Deloc întîmplător, de aceea, că, potrivit lui Nathaniel Leff[4], "*Corupţia ar reprezenta o instituţie extra-legală, utilizată de către indivizi ori grupuri pentru a obţine influenţă asupra acţiunilor birocraţiei statului*". Existenţa corupţiei poate, de aceea, indica numai asupra faptului că aceste grupuri participă în cadrul procesului de luare a decizilor într-o măsură mai mare decăt ar putea s-o facă în lipsa corupţiei. În contrast cu sociologii americani, Raymond Aron este cel care a afirmat, că "anume corupţia în cadrul aparatului de stat reprezintă cea mai importantă cauză a revoluţiilor"[5]. Adevărul este că, în ajunul oricărei revoluţii sociale, majoritatea protestelor s-au legat de acuzaţiile directe de corupţie. Dicţionarul Oxford de limbă engleză (OED) este mai strict în acest sens, punctînd următorul sens aplicabil unui context în care există corupţia: Pervertirea sau distrugerea integrităţii sub forma privatizării responsabilităţilor şi funcţiilor publice prin intermediul mitei sau favorurilor oferite; utilizarea sau existenţa unor practici de corupţie, în special în cadrul instituţiilor statului sau a unor agenţii publice.

Majoritatea lucrărilor de ştiinţe sociale şi politice urmează această definiţie a OED care se raportează mai ales la conceptul funcţiei publice şi la devierile de la normele existente. Este vizibilă înclinaţia de a trata acest fenomen în lumina unei valorizări post-factum, fără a enunţa ceea ce ar trebui să servească drept elemente de descurajare pentru acţiunea de corupţie. Sunt ilustrative în acest sens observaţiile pe care unii autori occidentali le-au scris pe baza analizelor centrate pe statele Africii, în care corupţia înfloreşte ca şi pădurile tropicale, extrăgînd sucurile cele mai nutritive ale solului şi sufocînd plantele tinere, *... o junglă a nepotismului şi tentaţiilor spre spoliere a banilor publici, ... o situaţie dramatică şi tragică în care funcţionarii publici sînt tot mai cinici şi în care nu se observă nici o urmă de progres şi dezvoltare*[6].

Sună destul de familiar, nu? cu situaţia pe care adeseori cetăţenii o resimt în relaţie cu instituţiile statului în Republica Moldova. Ar trebui să menţionăm şi faptul că analizele pe care cercetătorii străini le-au făcut sau le-au realizat deja, analizînd democraţiile începătoare, cum sînt cele din Africa, Asia, America Latină şi Europa de est, au înscris şi un defect structural reflecţiei generale asupra corupţiei. Acest defect ţine de faptul că morala pe care autorii străini o consideră inseparabilă de condiţiile în care statul trebuie să lupte împotriva corupţiei funcţionarilor săi, un act este corupt numai atunci cînd societatea îl condamnă ca atare şi doar atunci cînd această acţiune imprimă un sentiment de vină pentru cei care profită de pe urma serviciilor corupte (nepotismul). Orice comparaţii formale, care atestă diferenţele de ordin instituţional, dar nu ia în consideraţie percepţia publică asupra acestui fenomen, sînt în marea lor majoritate irelevante la modul practic, ori – ca să folosim o expresie aparţinînd lui M.McMullan, *este similar cu efortul misionarilor creştini de a interzice dansurile printre popoarele necreştine după descoperirea Lumii Noi*[7].

Una din multele explicaţii care ar încerca să descifreze sensurile acestei vădite contradicţii pare să ţină, însă, de o dificultate evidentă a celor mai mulţi dintre noi de a defini fenomenul corupţiei în general, şi corupţia politică, în particular. În mod tradiţional, prin corupţie se înţelege de obicei — "utilizarea abuzivă a puterii de stat în scopul de a extrage profituri personale". Această definiţie construieşte, de obicei, în închipuirea noastră imaginea unui stat-pirat, mîinile căruia extorc din buzunarele firmelor şi cetăţenilor neapăraţi profituri ilicite pentru a hrăni cete de politicieni sau de înalţi demnitari în structurile administrative ale statului. Le vom numi pe acestea cazuri

de corupţie "convenţionale", pentru a le delimita de cazurile de corupţie politică, care utilizează frecvent forme destul de "neconvenţionale" sau un amestec din ambele forme. După cum vă puteţi uşor imagina, este foarte dificil de a găsi calificări juridice şi instrumente adecvate de măsurare a corupţiei politice, dar această constrîngere obiectivă poate fi văzută şi ca un element suplimentar de interes pentru scopul nostru.

Documentele internaţionale cu caracter normativ ale ONU utilizează termenul de ***corupţie*** în sensul înfăptuirii sau neînfăptuirii unor acţiuni, în exercitarea unei funcţii publice sau în inacţiunea înfăptuirii obligaţiilor care derivă din această funcţie publică, avînd drept rezultat obţinerea unor gratificaţii, cadouri, promisiuni sau alte stimulente de natura acţiunilor înfăptuite. În documentele ONU dedicate îngrădirii corupţiei, aceasta este definită drept *"abuz în exercitarea puterii de stat în scopul obţinerii de beneficii în interes personal", incluzînd: luarea de mită, nepotismul sau dobîndirea de mijloace publice pe cale ilegală pentru folosirea acestora în scop privat*[8] . Definiţia utilizată de către Consiliul Europei este şi mai largă în acest context: *"corupţia reprezintă luarea de mită sau orice alt comportament al unor indivizi, cărora li s-a delegat exerciţiul unor responsabilităţi publice sau de stat, ceea ce conduce la încălcarea acestor obligaţii, care derivă din statutul persoanelor cu funcţii de răspundere, colaboratorilor individuali, agenţilor independenţi, în scopul obţinerii unor beneficii ilegale"*.

În Instrucţiunea elaborată de ONU pentru interpretarea corupţiei, acest termen include: furtul şi înavuţirea pe seama acaparării proprietăţilor de stat de către funcţionarii cu funcţii de răspundere, abuzul în serviciu în vederea obţinerii de cîştiguri individuale, conflictul de interese între datoria publică şi lăcomia individuală. Care sînt circumstanţele necesare şi suficiente pentru ca oricare acţiune individuală sau de grup să poată fi calificată drept corupţie? Pentru a putea da un răspuns concluziv la această întrebare, vom începe cu descrierea pe categorii a celor mai importante teze, formulate pe suporturile analizei instituţionale şi birocraţiei inefective a statului, definiţii care pot fi împărţite pentru uşurinţa clasificării lor în 3 mari categorii: (1) definiţii centrate de funcţia publică; (2) definiţii centrate pe economia de piaţă; (3) definiţii centrate pe interesul public.

(1) definiţii centrate de funcţia publică — Potrivit lui David H.Bayley, Corupţia, fiind legată în mod particular de actul mituirii, este "*un termen care defineşte utilizarea abuzivă a autorităţii pentru obţinerea unui cîştig personal, care nu este în mod necesar de natură monetară"*. M.McMullan consideră că un funcţionar public este corupt atunci cînd acesta acceptă bani ori valoarea monetară a lor pentru a face un lucru care intră de altfel în atribuţiile sale de serviciu, sau care nu intră. În sfărşit, merită un interes aparte şi definiţia oferită de J.S.Nye care defineşte corupţia ca fiind, ...comportamentul care deviază de la obligaţiile normale ale funcţiei publice în vederea utilizării unor relaţii personale (de familie sau clan), obţinerii unui status social mai avantajat sau a unor dividente valorice, violînd regulile existente în privinţa furnizării de servicii publice. Corupţia se produce sub forma mitei, nepotismului sau deturnărilor de resurse publice.

(2) definiţii centrate pe economia de piaţă — o serie de autori au definit fenomenul corupţiei din punctul de vedere al societăţilor Europei Occidentale, şi în care normele care reglementează exercitarea funcţiei publice sînt puţin articulate într-o formă scrisă sau inexistente în general. Astfel, Jakob van Klaveren şi Robert Tilman afirmă că "un funcţionar public corupt priveşte la funcţia pe care o deţine ca la o afacere, veniturile căreia se va strădui să le sporească prin orice mijloace. Mărimea veniturlor sale depind ... de situaţia pe piaţă a cererilor pe care le examinează serviciul său şi de talentul său personal de a obţine un maxim de profit de la creşterea în continuare a cererilor pentru serviciul pe care-l prestează".

(3) definiţii centrate pe interesul public – conştienţi de limitele inerente ale definiţiilor analizate mai sus, o altă categorie de autori în ştiinţe sociale au accentuat legătura dintre corupţie şi conceptul de interes public. Printre ei, Carl Friedrich este cel care afirmă: corupţia există acolo unde un deţinător de autoritate publică (power-holder), împuternicit cu anumite responsabilităţi publice (de ordin financiar, administrative sau de oricare alt gen), îşi oferă serviciile sale pentru beneficii individuale în schimbul unor remunerări de ordin financiar sau de alt ordin şi prin care aduce daună interesului public[9] .

Factorii care contribuie la producerea fenomenului de corupţie sînt, în general, cunoscuţi în literatura de specialitate, deşi aceştia variază în funcţie de schimbările rapide de circumstanţe în ţările în tranziţie şi forma de guvernare. Instabilitatea sistemului politic este, fără îndoială, o premiză instituţională majoră pentru ca generatorii de corupţie din cadrul unor structuri publice, dotate cu competenţe şi autorităţi publice, să se simtă încurajate a defini drept prioritară propria înavuţire în detrimentul interesului general. Instabilitatea sistemului politic determină scăderea vigilenţei publicului şi diminuarea calităţii actelor legislative sau normative, care reglementează funcţionarea unor sectoare importante ale economiei. Drept urmare, aparatul birocratic (nu în mod obligatoriu înţeles în sens peiorativ!) este supus unor importante fuziuni interne, diferenţiindu-se între cei care au acces la importante resurse administrative, politice sau materiale şi cei care nu pot decît să aspire la obţinerea acestui acces.

Politizarea masivă a sistemului administrativ pune accesul la resursele disponibile în dependenţă directă de motivaţia ideologică a funcţionarilor şi respectiv, anulează resoturile cele mai importante la selectarea, menţinerea şi permanentizarea birocraţiei statului, sub aspect profesional, de competenţă şi de funcţionare, afectînd activitatea şi autoritatea serviciului public. Fenomenul corupţiei poate fi descris prin următoarea formulă: monopol + libertatea de acţiune — responsabilitatea pentru acţiunile săvîrşite x corupţie. Indiferent de caracterul activităţior desfăşurate în domeniul privat, public sau necomercial. Indiferent de arealul geografic în care are loc acţiunea: Chişinău, Tbilisi sau Washington, corupţia se va produce în mod necesar de fiecare dată cînd cineva va deţine un drept de monopol asupra unui produs sau serviciu public, fiind abilitat să decidă nestingherit şi după bunul său plac în ce măsură clienţii săi ar putea avea acces la acest produs sau serviciu, profitînd din plin de lipsa oricărui control sau ponderare din partea societăţii. În cele din urmă, atitudinea publicului faţă de aparatul funcţionăresc se schimbă la rîndul său, fiind determinată de înregistrarea unor comportamente antisociale, ceea ce amplifică sentimentul de iresponsabilitate al acestui grup social angajat în serviciul public, care se simte astfel dezlegat de angajamentul său iniţial prin forţa multiplicării comportamentelor antisociale deja cunoscute (Dacă toţi fură şi iau mită, de ce eu ar trebui să fiu cel mai cinstit?). Studiul prezent conţine de altfel şi rezultatele unui sondaj recent, încheiat la 19 noiembrie de către Serviciul pentru Studierea Opiniei Publice "Iligaciu", la comanda Fundaţiei Viitorul, care sînt deosebit de interesante sub aspectul impactului pe care-l are corupţia asupra imaginii autorităţilor publice.

Din perspectiva opiniei publice, soluţiile care se văd pentru eliminarea acestui rău social sînt legate direct de limitarea rolului statului în economie, pentru ca în acest fel să se elimine izvoarele de profituri ilicite provenite din corupţie şi creşterea responsabilităţii individuale pentru administrarea domeniilor aflate sub controlul statului. În ciuda opiniilor tradiţionale cu privire la corupţia administrativă (ori - denumite şi birocratice), care descrie de obicei *"acţiunea de exploatare a sectorului privat de către birocraţia statului"*, trebuie să luăm în consideraţie şi acţiunea inversă, atunci cînd firmele private utilizează în calitate de strategii alternative *practicarea unor mituiri ilicite şi necontorizate a demnitarilor de stat sau a oamenilor politici pentru obţinerea unor beneficii reciproce.* Această strategie alternativă este calificată în literatura de specialitate şi drept o formă de "acaparare a statului" de către aceste firme, un fenomen care a devenit deosebit de caracteristic ţărilor în tranziţie. Beneficiile personale, obţinute de către firmele "acaparatoare", sînt de regulă rezistente campaniilor anti-corupţie şi pun piedici serioase împotriva schimbării modului de administrare în stat tocmai fiindcă, de cele mai dese ori, tehnicile sale specifice sînt puţin elaborate şi inaccesibile controlului normativ.

Remarcăm doar că această formă de "acaparare a statului" este deosebit de proprie ţărilor în curs de dezvoltare, fiind un însoţitor destul de fidel pentru majoritatea sistemelor sociale aflate într-o instabilitate obiectivă, provocată de tranziţia sa spre un alt regim politic, şi în care accesul la resursele publice este limitat de grupuri opresive (ideologic, politic sau etnic). Un studiu recent al BERD demonstrează că nu există o linie strînsă de legătură între corupţia administrativă şi "acaparrarea statului". Astfel, grupul de ţări cu grad redus sau mijlociu de "acaparare a statului" include Albania, Armenia, Belarus, Ungaria, Kazakhstan, Uzbekistan, Cehia, Estonia, Polonia şi Slovenia. Acest ansamblu de ţări pare destul de neobişnuit, întrucît include ţări din primul val de aderare la UE şi ţări care nici nu-şi pun această problemă. Această situaţie, aparent paradoxală, este anulată de faptul că în ţări ca Belarus şi Uzbekistan, în care

nici nu a început privatizarea, sectorul privat a rămas într-o formă incipientă, fiind preferate elementele şi instituţiile controlului administrativ-de comandă, în care firmele private pur şi simplu nu au posibilitatea de a "acapara statul", statul menţinîndu-şi controlul deplin asupra tuturor sferelor sociale.

Pe de altă parte, ţările care au ajuns cel mai departe pe calea reformelor (Ungaria şi Polonia) sînt şi cele care au înregistrat progrese considerabile în liberalizarea economiei, întăririi controlului public asupra funcţionarilor de stat şi dezvoltării concurenţei politice, instituind obstacole clare împotriva tendinţelor de acaparare a statului. Printre statele cu grad înalt de acaparare a statului se numără: Azerbaidjanul, Bulgaria, Georgia, Letonia, Kîrgîzstan, Moldova, Rusia, România, Slovacia, Ukraina şi Croaţia. Putem considera că cele mai multe dintre aceste state au desfăşurat doar o serie de reforme parţiale pe calea transformărilor politice şi economice. Atingînd anumite succese importante pe calea liberalizării economiei şi a privatizării industriei, aceste ţări au repurtat totuşi rezultate destul de modeste în ceea ce priveşte implementarea reformelor instituţionale, care ar fi fost chemate să consolideze baza legislativă şi normativă pentru dezvoltarea pieţii libere.

Potrivit analizelor efectuate de către Banca Mondială[10], există însă variaţii destul de mari între performanţele acestor state şi capacitatea lor instituţională de a preveni producerea şi reproducerea corupţiei administrative (corupţia politică). În timp ce SPAI plasează Bosnia şi Herţegovina, Bulgaria şi Croaţia pe un loc mai bun în ceea ce priveşte capacitatea lor de a nu permite acapararea lor de către interese "obscure", care să încorporeze interesele unor firme privilegiate în cadrul legislativ şi normativ, Moldova şi România descriu o combinaţie a variabilelor capturării statului şi a corupţiei administrative[11]. Ambele ţări sînt caracterizate printr-o concentraţie masivă de interese economice, în acelaşi timp cu o capacitate de implementare extrem de joasă a politicilor la nivelul guvernului central. Ambele ţări, se spune în acest studiu, reprezintă exemplul tipic de capacitate slabă a statului de a rezista împotriva unor puternice interese care influenţează procesul de luare a deciziilor, precum şi procesul legislativ.

Practica judiciară ar fi tentată poate să numească aceste cazuri drept "corupţie administrativă", deşi caracterul politic al deciziilor care o face posibilă este adeseori mai profund decît ar părea la prima vedere. Este posibil ca accentul pe natura "administrativă" a fenomenului să fie determinat de înclinaţia de a observa doar un foarte îngust segment al cunoscutei triade: **corupător - corupt — păgubit,** fiind un rezultat al unor tradiţii înrădăcinate prin existenţa unui Cod Administrativ. În general, "corupţie administrativă" se numeşte tipul de corupţie care favorizează plata unor recompense ilicite şi netransparente de către anumite firme unor demnitari de stat ori funcţionari publici, cu scopul de "a corecta" aplicarea unor normative sau regulamente legale.

Corupţia administrativă se măsoară, de regulă, drept o parte a venitului anual, care este de obicei plătită funcţionarilor corupţi pentru "rezolvarea sau urgentarea unei anumite probleme". Un act de corupţie reprezintă, în esenţa sa, eşecul recunoscut de a atinge obiectivele pe care guvernul le urmăreşte atunci cînd stabileşte criteriile de validitate asupra deciziilor pe care le ia. Presupunînd că aceste obiective sînt importante, actele de corupţie reprezintă contribuţii individuale la prăbuşirea lor. După cum angajarea de personal urmăreşte obţinerea de eficienţă şi abilităţi de îndeplinire a unor sarcini stabilite de o autoritate publică, tot astfel corupţia la numirea unor funcţionari reprezintă perpetuarea ineficienţei şi irosirii de resurse. Dacă eliberarea de licenţe pentru întreprinderile locale urmăreşte scopul de a se asigura că resursele modeste existente sînt îndreptate spre proiectele care necesită cea mai mare prioritate care facilitează programe de dezvoltare economică pe termen lung, în acest caz, corupţia exercită o plată în plus prin inhibarea dezvoltării economice. Locurile de studii la universităţi şi obţinerea de burse pentru studii în străinătate sînt de asemenea grav afectate, dacă mita este dată şi primită de către persoanele care validează rezultatele concursurilor desfăşurate.

Corupţia exercită o influenţă distrugătoare şi asupra aparatului administrativ. Prin recompensele pe care le manipulează şi sentimentul de anarhie permisă pe care îl dezvoltă, corupţia se auto-întreţine şi erodează curajul necesar pentru a menţine şi cele mai minime standarde de comportament rezonabil printre funcţionarii publici. Declinul moral este o consecinţă generalizată a corupţiei sistemice, fiecare dintre funcţionari fiind în drept să se întrebe de ce EL trebuie să fie unicul apărător al moralei într-un stat corupt în

ansamblul său. Percepţia publică a corupţiei în organele guvernamentale minimalizează în raport algoritmic autoritatea acestor instituţii, depreciază încrederea populară în orice iniţiative ale Guvernului, iar regula după care, cu cît regimul depinde mai puţin de coerciţie (represiune – violenţă), cu atît este mai dependent de respectul popular, îşi pierde valabilitatea. Corupţia dăunează sprijinului popular mai ales în situaţiile de criză a sistemului în care coerciţia nu poate fi aplicată, iar politicile guvernului rămîn nesprijinite, în lipsa respectului pentru autoritate din partea cetăţeanului de rînd.

Funcţia elitelor politice este de asemenea afectată serios. În virtutea acestei funcţii, oamenii politici şi funcţionarii publici ar trebui să formuleze scopuri pentru eforturile întreprinse la nivel naţional. Dacă elitele sînt percepute ca fiind corupte, omul simplu nu poate să vadă de ce ar trebui să nu reproducă şi el acelaşi tip de comportament pentru a-şi acumula bunuri sau, eventual, bogăţii, prin mijloace mai puţin legale, pentru sine şi pentru apropiaţii săi. Din acest motiv, corupţia în ansamblul elitelor imprimă o decădere dramatică asupra standardelor pe care publicul le consideră drept rezonabile, forţînd publicul să întreprindă acţiuni de auto-protejare şi auto-reţinere în susţinerea acestor elite[12].

O altă problemă importantă pentru ţările în tranziţie este că, în lipsa unui sprijin popular şi a unei încrederi rezonabile în autoritatea elitelor politice, acestea nu sînt capabile să ia deciziile corespunzătoare, orientate spre dezvoltarea economică atunci, cînd aceste decizii pot părea nepopulare pentru populaţie. Sărăcia, la rîndul său, va reproduce lanţul de efecte care determină corupţia în cadrul aparatului administrativ şi la nivelul elitelor politice. Sistemul de impozitare este un exemplu grăitor în acest sens, întrucît nimeni dintre demnitarii corupţi sau dintre politicienii centraţi doar pe propriul interes nu pot fi suspectaţi că ar pune interesele ţării înaintea propriilor interese, punîndu-şi în primejdie propriile perspective, în beneficiul prosperităţii întregii ţări. Este greu de aşteptat ca cineva să-şi păstreze curajul politic necesar pentru asemenea efort, într-o atmosferă de toleranţă ridicată pentru corupţie.

Erodarea încrederii în profesionalismul funcţionarilor publici cultivă necesitatea de a dezvolta relaţii speciale cu deţinătorii unor poziţii cheie în organele administrative, în dezvoltarea unei competiţii neloiale între funcţionarii publici. În majoritatea statelor cu economia deficitară, aprobarea unor licenţe sau contracte de către agenţiile guvernamentale iau înzecit de mult mai multe eforturi şi resurse decît ar fi necesar în condiţii normale, iar activităţile îndreptate spre "cumpărarea" deţinătorilor de autorităţi exclusive "spală" cei mai mulţi bani, care ar fi trebuit, în mod obişnuit, să fie orientaţi spre dezvoltare ori spre diminuarea preţurilor. Corupţia, întrucît are de face cu o serie de contradicţii interne aparatului birocratic, va conduce în mod inevitabil spre multiplicarea suspiciunilor reciproce între diverse categorii de funcţionari, provocînd conflicte şi animozităţi, condiţionînd generalizarea neîncrederii publice chiar şi asupra acelor funcţionari care nu sînt corupţi şi care pot decide, în cele din urmă, să-şi părăsească funcţiile deţinute pentru a demonstra că sînt mai presus de aceste bănuieli. Energia şi atenţia acestor funcţionari oneşti se vor consuma în discuţii interminabile şi neproductive.

Respectiv, chiar şi cei mai cinstiţi funcţionari publici vor fi obligaţi să părăsească administraţia publică, autorităţile respective nimerind pe mîinile unor descurcăreţi fără scrupule, obişnuiţi să patineze pe de-asupra oricăror acuzaţii din partea publicului şi chiar să supravieţuiască, în pofida unor incriminări grave aduse lor în instanţele de judecată. Autorităţile publice vor fi astfel adaptate unui nou regim de funcţionare, înghiţind mitele clienţilor (ceea ce în India se numeşte: speed money), ca şi o maşină veche care înghite mai mult ulei datorită neîngrijirii la timp şi vîrstei. Corupţia face ca fiecare decizie să aibă o taxă în bani, în funcţie de serviciile aduse unor grupuri obscure, şi nu o valoare în funcţie de necesităţile sociale în numele căreia este luată, fiindcă interesele unor grupuri sociale defavorizate, care nu-şi pot permite luxul de a plăti taxa corespunzătoare pentru a obţine decizia de care au nevoie, vor întîlni cel mult un semnal de simpatie – nicidecum un angajament adecvat din partea instituţiei publice.

1.2. O încercare de codificare a conceptului "corupţie politică"

Deşi, aparent, lucrurile ar fi clare în privinţa naturii nocive a corupţiei, încercarea de a o defini pune serioase probleme conceptuale. Definită în mod generic ca o "metastază" pentru instituţiile publice, corupţia desemnează aproape întotdeauna o tendinţă de schimbare spre rău sau o performanţă subminată de interese egoiste. Privită sub aspectul

său de fenomen instituţional şi social, corupţia include un ansamblu de comportamente foarte diferite ca intensitate şi scop: de la venalitate - la eroziune ideologică, conţinînd o dezaprobare morală asupra producătorilor săi. Corupţia este un comportament care deviază de la normalitatea obligaţiunilor asociate deţinerii unei funcţii publice, deoarece plasează obţinerea de cîştiguri personale sau care ţin de creşterea statutului social deasupra "bunului public", în acest fel violînd prevederile esenţiale care reglementează stuctura relaţiilor public – private.

Corupţia este, de regulă, o infracţiune săvîrşită cu mult sînge rece, fără ca cineva să poată motiva comiterea acesteia "din pasiune" sau din neştiinţă. Este greu de crezut că printre funcţionarii de stat nu se găsesc şi oameni absolut incoruptibili, care-şi pot îndeplini cu multă rigurozitate obligaţiile de serviciu, fără a fi marcaţi de viciul corupţiei, în ciuda greutăţilor existente. Dar dacă suma mitei propuse este destul de mare, iar şansa de a fi prins asupra infracţiunii, sau cu atît mai mult, de a fi pedepsit pentru această infracţiune, este minoră, cea mai mare parte dintre funcţionarii publici sînt de regulă înclinaţi să săvîrşească acte de corupţie. Privită sub aspect juridic, corupţia reprezintă înainte de toate un act intenţional, ceea ce o face acţiune din culpă indiferent de sumele pe care le tranzacţionează prin iniţierea acestei acţiuni. De cele mai multe ori, corupţía politică implică un schimb/troc între subiecţi înzestraţi cu autorităţi publice (sau cu capacitatea de a exercita puterea în numele unor entităţi ale statului), prin iniţierea unor acţiuni politice şi obţinerea în final a unor bunuri social sau economic valoroase. Anume unor autori italieni printre care: Donatella dela Porta şi Allessandro Pitorno le aparţine termenul de "business-politicieni" şi respectiv afirmaţia binecunoscută, după care, *"business-politicienii sînt un nou soi de politicieni, cu tentaţii puternice de întreprinzători activi, care reprezintă în realitate (potrivit literei din lege sau împotriva legislaţiei existente) - intermediari în afaceri care cuprind domenii economice şi politice în sensul deplin al cuvîntului"*[13].

Ori de cîte ori utilizăm termenul de "corupţie politică", vom avea în vedere faptul că acest gen de fraudă se întîmplă în sfera publică sau în sfera privată care produce bunuri pentru sectorul public, acolo unde politicienii şi funcţionarii au acces (adeseori – nelimitat!) la diverse resurse: materiale şi financiare, administrative şi patrimoniale, culturale şi simbolice, fiind motivaţi în acţiunile lor fie de intenţii personale sau de grup. Nu vom vorbi, însă, în acest compartiment, de corupţia care vizează sfera businessului în sectorul privat sau corupţia financiară, deşi aceste fenomene şi aspecte sînt deosebit de vulnerabile la corupţie. Desigur, domeniile pe care le-am menţionat mai sus sînt, într-un fel, mega-domenii, atît de vaste încît adeseori interesele publice şi private se suprapun, iar pe alocuri este chiar foarte greu să le disociezi. Experienţa unor ţări din Europa Occidentală şi cea Orientală ne vor îndruma constatările şi referinţele, astfel încît să putem observa că există o legătură vie, atît în Italia cît şi în Rusia, în Grecia şi în Ucraina, între politica — ca fenomen public şi crima organizată — ca sistem de relaţii anti-sociale şi, de regulă, ferit de ochii lumii, adică învăluindu-se în discreţie maximă.

Inabilitatea unui funcţionar public de a îndeplini în mod eficient o anumită sarcină care, ţine de responsabilitatea sa oficială, se poate datora pur şi simplu capacităţii sale slab profesionale. Un funcţionar corupt ştie, însă, cum ar trebui să se îndeplinească un lucru în condiţii de eficienţă, dar alege varianta cea mai proastă. Evident, efectele sînt proaste în ambele cazuri, dar atunci cînd funcţionarul public mai este şi corupt, consecinţele sînt dezastruoase pentru autoritatea publică, din numele căreia acest funcţionar operează. În cele din urmă, aceste efecte lovesc şi în stabilitatea statului, deoarece afectează încrederea cetăţeanului în principiile care sînt apărate de stat, în justiţie – care nu-l protejează etc. Sub forma unei definiţii, s-ar putea spune: corupţia este o acţiune care subminează eficienţa instituţiei respective sau o neglijează prin neîndeplinirea unei responsabilităţi asumate, sau prin exerciţiul arbitrar al autorităţii delegate, în vederea obţinerii unor avantaje, mai mult sau mai puţin individuale. Într-o societate în care există multiple oportunităţi pentru acumularea bogăţiei şi puţine poziţii prin care se exercită puterea politică, modelul obişnuit va fi utilizarea primei forme pentru atingerea celei din urmă (SUA reprezintă un exemplu clasic, în acest sens, în care bogăţia s-a dovedit a fi, de regulă, drumul cel mai scurt spre influenţa politică, decît invers).

Aceasta presupune însă că şi reglementările stabilite împotriva abuzurilor în serviciul public sînt cu mult mai stricte şi mai respectate decît în alte părţi. De cealaltă parte, în societăţile aflate

într-un proces de reformă şi modernizare, oportunităţile pentru acumularea bogăţiei prin activităţi private sînt limitate de norme, dificultăţi interne, legislaţie ambiguă, monopolul unor elite etnice conservatoare, sub patronajul sau dominaţia unor firme străine transnaţionale, interesate de a extrage cît mai multe venituri din resursele naturale ale ţării respective. Oricare combinaţie dintre aceşti factori enumeraţi fac ca cel mai scurt drum pentru acumularea de bogăţie să fie făcut numai prin politică, iar cei care nu-şi pot manifesta plenar talentele şi capacităţile manageriale în economie aspiră să şi le împlinească exclusiv în viaţa politică.

Potrivit lui Samuel Huntington, "*corupţia, ca şi violenţa, rezultă din lipsa unor oportunităţi de mobilitate socială în afara politicii, paralel cu funcţionarea unor instituţii politice slabe şi conservatoare, avînd drept consecinţă – canalizarea energiilor sociale spre un comportament politic deviant*[14] . Mita este considerată drept preţ, retribuţie, cadou sau o favoare acordată sau promisă, în vederea modificării unui comportament legal în folosul unei persoane sau a unui grup de persoane. Corupţia şi mituirea sînt noţiuni foarte apropiate, deşi se deosebesc în multe privinţe. De exemplu, o persoană mituită este o persoană coruptă, dar un individ poate fi corupt şi în absenţa unei mite ca atare[15] . De aceea, corupţia include în mod definitiv nepotismul şi deturnarea de fonduri publice. Corupţia care se referă la acţiune de mituire reprezintă un termen general care conţine utilizarea abuzivă a autorităţii, ca urmare a unor scopuri clare de înavuţire, care nu sînt în mod necesar de natură monetară. Orice fapt de corupţie include în mod categoric unul sau mai multe elemente ale acţiunii calificate drept "corupţie"[16] :

(1) înţelegerea — are loc evaluarea "cererii" şi "ofertei", în care persoana aflată în serviciul public sau în alt domeniu este dispusă să "vîndă" ilegal atribuţiile sale şi favorurile sale unor persoane fizice sau juridice, iar persoana care doreşte să intre în posesia acestor servicii/favoruri este dispusă să achite o anumită sumă de bani pentru a utiliza înţelegerea respectivă. Asemenea convenţii pot lua forme dintre cele mai originale şi mai neobişnuite. De multe ori, înţelegerea între cei 2 subiecţi ai actului de corupţie are loc în condiţii în care ei pot nici să nu se ştie vizual, în acest scop utilizîndu-se intermediari. Sau recompensa pe care "vînzătorul" serviciilor o aşteaptă din partea "cumpărătorului" să nu fie numaidecît tradusă în bani peşin, reprpezentînd alte favoruri de care primul subiect va beneficia după încheierea tranzacţiei (avansarea în carieră, avansarea la un alt serviciu, care i-ar deschide accesul spre resurse mai importante, obţinerea unor contra-servicii pentru familia sa sau pentru cea a rudelor sale etc.). Tranzacţia are loc în condiţiile în care ambii subiecţi înfăptuitori ai acţiunii de corupţie pot evita controlul, eschivîndu-se astfel răspunderii prevăzute de lege, şi contribuind la transferarea unor privilegii nemotivate, de ordin economic, administrativ, financiar, către anumite persoane care nu ar trebui să se bucure de aceste gratificaţii.

(2) extorcarea unor recompense suplimentare (mite) pentru grăbirea sau acordarea neîntîrziată a unor servicii, de altfel, prevăzute în obligaţiile de serviciu ale funcţionarului public

(3) coruperea activă a funcţionarilor în condiţiile în care anumite beneficii ale actului de corupţie se reîntorc la aceştia prin diverse forme, controlate de către grupuri organizate în scop criminal. Participarea activă a unor funcţionari publici din domeniul privatizării la privatizarea rapidă, în condiţii de semi-confidenţialitate sau ilegale a unor importante segmente ale economiei naţionale pot fi răsplătite (şi au fost răsplătite!) sub forma unor acţiuni la viitoarele societăţi organizate, sau proprietăţi transferate pe numele unor persoane apropiate funcţionarilor respectivi, prin obţinerea unor funcţii de control sau voturi în organele decizionale ale noilor structuri organizatorice etc.

Un comportament corupt este, în orice circumstanţe, un comportament condamnabil şi - eventual - sancţionabil, acordîndu-i-se, de obicei, conotaţii dintre cele mai pejorative. Cu toate acestea, în practica juridică curentă nu există o definiţie absolut acceptabilă asupra limitelor în care putem califica un anumit schimb de bunuri drept coruptibil. Acest lucru este dificil de definit fără luarea în consideraţie a particularităţilor culturale[17] . Astfel, anumite cazuri în care indivizii ar fi calificaţi drept corupţi, în ţări anglo-saxone, nu sînt trataţi în acelaţi fel în ţări ca India şi Africa, în care cadourile, ca să luăm un exemplu la îndemîna oricui, reprezintă gesturi de politeţe şi nu acţiuni imorale pentru cumpărarea de loialitate. Oferind cadouri sau gratuităţi unor funcţionari publici, oamenii respectă în acest fel o curtenie şi o atitudine de onorare a autorităţii, şi o cale de a presta un business cinstit. S-ar putea spune, de aceea, că fenomenul corupţiei este acceptat să existe de către oamenii unor societăţi subdezvoltate,

ca o parte a vieţii de fiecare zi sau, altfel spus, ca o raţionalizare specifică a vieţii, în cadrul unei economii deficitare.

Mai mult de cît atît, oamenii politici şi funcţionarii publici cunosc foarte bine cum funcţionează sistemul corupt şi acţionează în cunoştinţă de cauză, chiar sancţionînd printr-o atitudine rece sau birocratică, atunci cînd aceste semne de politeţe nu sînt onorate de către solicitant. În sfîrşit, corupţia nu se extinde doar la cîteva din autorităţile sistemului de guvernare, ci întrepătrunde instituţiile, întregul sistem, fiind determinată de mediul în care are loc, de calitatea angajaţilor acestor instituţii, de condiţiile şi procesul interacţiunii între diverşi funcţionari publici. Cele mai vulnerabile faţă de corupţie areale ale activităţilor administraţiei centrale sînt, de regulă, legate de: achiziţiile publice, acordarea loturilor de pămînt, colectarea impozitelor, numirea demnitarilor şi oficialilor publici, şi competenţele administraţiei publice locale[18] .

Potrivit unor cercetări efectuate de către Transparency International, cele mai frecvente forme de corupţie care sînt întîlnite în cadrul serviciului public (inclusiv în cel al politicienilor numiţi, alături de oficiali numiţi):

- Miniştrii îşi "vînd" puterile lor discreţionare. În Wales de sud, Australia, Ministrul Serviciilor corecţionale a fost întemniţat după ce a fost prins în urma vînzării unor loturi de droguri confiscate din partea aceloraşi traficanţi cu droguri;

- Oficialii primesc comisioane din contractele guvernamentale la care participă, adeseori plătite pe conturi deschise în bănci străine;

- Oficialii primesc gesturi de "ospitalitate exagerată" din partea unor contractori guvernmentali şi alte beneficii de acest gen, inclusiv – burse pentru educarea copiilor lor în universităţi străine;

- Oficialii contractează afaceri din partea statului pentru propriile lor firme sau pentru firmele "partenerilor" lor, sau se angajează a presta servicii adiacente de "consultanţă" pentru firmele care sînt selectate pentru programele guvernamentale;

- Oficialii călătoresc în străinătate, cu treabă sau fără treabă, pentru a putea solicita plăţi sub formă de diurnă, pe care şi le fixează la nivelul unor rate fabuloase;

- Partidele politice folosesc obţinerea puterii pentru a-şi asigura comisioane mari în afaceri internaţionale, în special, pentru obţinerea unor contracte guvernamentale (primite sub diferite forme, inclusiv sub cea a unor donaţii spre o organizaţie stabilită de caritate, sau a unui spital patronat). În Kenia, de exemplu, în perioada regimului lui Kenyatta, vehicolul de colectare a resurselor externe a servit Spitalul Forţelor Armate din Gatundu, unicul beneficiar al "donaţiilor de caritate" din partea tuturor care intenţionau să facă afaceri cu regimul la putere.

- Anumiţi oficiali practică extorcarea de bani prin ameninţarea oamenilor de afaceri că ar putea impune nişte taxe sporite asupra importatorilor, dacă nu se plătesc nişte sume de bani, sau pentru orice operaţii de importuri, scutite de plata oricăror impozite (Tanzania a suferit o drastică reducere de impozite în perioada anilor 1994-1995. În Italia, această practică este de asemenea destul de cunoscută, deoarece marile companii acuză de regulă "poliţia fiscală" de extorcări de bani);

- Oficialii din sistemul judecătoresc extorcă bani în folosul lor individual, prin ameninţări de a impune penalităţi de trafic, dacă nu se vor plăti anumite comisioane;

- Furnizorii de servicii publice (de exemplu, cei care emit licenţele de conducere a automobilelor, permiselor pentru vînzătorii ambulanţi, controlul paşapoartelor) insistă la obţinerea unor plăţi suplimentare pentru urgentarea unor servicii sau prevenirii unor întîrzieri nejustificate (practică foarte răspîndită în America Latină);

- Superiorii din serviciul public solicită anumite "rente" din partea subordonaţilor lor, cerîndu-le creşterea acestor "dijme" săptămînale sau lunare. În Mexico City, un poliţist de sector va trebui să plătească anumite sume din cîştigurile sale ilegale superiorilor săi, pentru maşină, insignă, traseu, etc.

- De la înălţimea lor, şefii de stat sau primii miniştri sînt cei care iau "crema" şpăgilor, primind uriaşe comisioane în schimbul accederii pe piaţa internă a unor conglomerate internaţionale sau pentru a uşura penetrarea unor companii monopoliste.

Într-o manieră mai sistematică, Transparency International foloseşte 4 categorii pentru a defini tipurile de corupţie existente:

Categoria 1: Mita este plătită pentru (a) accesul la un beneficiu deficitar sau (b) pentru evitarea unei plăţi.

Categoria 2: Mitele pot fi plătite pentru obţinerea unui beneficiu (sau evitarea unui cost) care nu este deficitar, dar în furnizarea căruia oficialii de stat pot manifesta putere discreţionară.

Categoria 3: Mitele pot fi plătite nu pentru un beneficiu public specific în sine, ci pentru serviciile legate de obţinerea unui beneficiu (sau a evitării unui cost), după cum sînt punerea la dispoziţie a unor informaţii foarte valoroase.

Categoria 4: Mitele pot fi plătite (a) pentru a preveni ca alţii să obţină un beneficiu, (b) pentru a impune un cost pe care să-l plătească alţii.

Categoria 1 include orice decizie birocratică în care cîştigul obţinut de pe urma achitării unei mite reprezintă pierderea pe care o suferă altcineva. Accesul la operaţii de import export, schimburile economice străine, semnarea unui contract guvernamental, concesiuni pentru dezvoltarea unor extrageri de petrol sau de alte minerale, alocarea de terenuri de pămînt, cumpărarea unei firme recent privatizare, accesul la fondurile şi capitalurile aflate sub controlul statului, obţinerea unei licenţe de activitate comercială, în condiţiile în care numărul de licenţe este limitat, accesul la servicii publice, cum este furnizarea de locuinţe achitate de stat, sau furnizarea de servicii suplimentare de protecţie pentru o anumită firmă privilegiată, în comparaţie cu altele. În oricare din aceste situaţii, analiza trebuie să ia în consideraţie şi existenţa unei competiţii chiar între potenţialii "mituitori", care pot fi manipulaţi sau chiar inventaţi de către birocraţi sau politicieni. Dacă oficialii publici au întreaga discreţie pentru a elabora programe, tot ei pot fi şi cei care vor fi interesaţi să creeze deficite artificiale, care să servească drept beneficii pecuniare sau alocări excesive de bani pe domeniile în care există firme protejate tot de ei.

Exemplele din categoria 2 includ: reducerea impozitelor sau extorcarea unor plăţi mai mari atunci cînd nu există tarife fixe asupra veniturilor obţinute; evitarea achitării unor accize vamale şi costuri de piaţă generale, atribuirea de licenţe sau permite numai la cei care se pot "califica" pentru acest lucru, obţinerea unor funcţii publice, scutirea de la respectarea unor legi, aprobări colective pentru anumite proiecte de construcţie şi alte permise necesare pentru recunoaşterea standardelor ecologice sau de securitate pentru diverse proiecte inginereşti. Discreţionarismul birocraţiei poate adeseori forţa căutarea de soluţii pentru grăbirea procesului, ceea ce mai întotdeauna se finalizează prin achitarea unor mite grase persoanelor deţinătoare de putere în domeniul respectiv. Poliţia poate plăti unor bande criminale pentru a înfricoşa nişte oameni de afaceri, iar în acelaşi timp să accepte mite de la aceiaşi oameni de afaceri pentru a le oferi mai multă protecţie. Tot astfel, oamenii politici pot să ameninţe că vor adopta legi care să impună costuri ori să promită beneficii spectaculoase, în schimbul achitării unor comisioane speciale.

Absenţa unui consens deplin asupra felului în care putem sistematiza cazurile individuale de corupţie nu ne permite astăzi să putem enumera toate cauzele care alimentează şi produc predispunerea oficialilor de a accepta corupţia. Cu toate acestea, vom încerca să analizăm cîteva elemente de bază. De la început, să căutăm a răspunde la următoarea întrebare: de ce unele ţări sînt mai puţin dispuse să tolereze corupţia şi reuşesc (dacă nu s-o elimine întru totul!) s-o menţină în cadrul unui minimum tolerabil, în comparaţie cu altel de ţări, în care prevenirea şi combaterea corupţiei politice/administrative şchiopătează în mod vizibil. Se poate vorbi, în acest caz, de anumite decalaje culturale, de o anumită retardare instituţională sau chiar denaturare a principiilor de formare a instituţiilor publice în aceste ţări? Pentru a răspunde la această întrebare, este nevoie de a formula problema din punct de vedere al sistemului în ansamblul său, precum şi al actorilor care au de jucat un rol important în construcţia şi menţinerea sistemelor politice.

1.3. Condiţiile prielnice pentru multiplicarea corupţiei

În majoritatea ţărilor aflate în tranziţie, angajaţii administraţiei publice centrale şi locale sînt foarte slab plătiţi (sub forma remunerărilor salariale) şi slab organizaţi funcţional, fiind adeseori impuşi să servească importante grupuri politice, care văd utilitatea administraţiei doar în condiţiile în care

aceasta manifestă loialitate deplină şi obedienţă faţă de scopurile propuse de către liderii acestei grupări. Subfinanţarea structurilor administrative creează o predispoziţie permanentă a funcţionarilor publici de a-şi "acapara funcţia", prin dezvoltarea unui "antreprenoriat" al funcţiei sale publice. Este important de menţionat că, în ciuda diferenţelor culturale, adeseori, birocraţia coruptă din China se aseamănă izbitor de mult cu birocraţia coruptă din Europa, exact prin metodele pe care le foloseşte la "comercializarea competenţelor sale administrative". Ceea ce poate fi aplicat în domeniul serviciilor publice municipale este inadmisibil în ceea ce priveşte exercitarea de către funcţionari publici a atribuţiilor delegate de către stat. Ori, ca să folosim o altă expresie aparţinînd unui judecător din Chişinău, "remunerarea joasă este adeseori atît de mică, încît pare să sugereze funcţionarului de stat să treacă la finanţarea deplină din partea clienţilor"[19]. Aşteptările sociale înalte, motivate de funcţia publică ocupată, şi diminuarea veniturilor în familie, contribuie la scăderea nivelului de viaţă al acestora şi condiţionarea unei predispoziţii spre infracţiune.

Monopolizarea deciziilor care privesc importante resurse materiale la nivelul unor funcţionari, acţiunile cărora nu mai pot fi supravegheate ori reglemenate prin diverse acte normative. Caracterul arbitrar al multor reglementări care favorizează stilul uni-decizional, fără organisme aidacente de consultanţă, îmbinate cu formalizarea nejustificată a procesului decizional, produce un sistem deosebit de anevoios. În mod obişnuit, clienţii sînt supuşi unor presiuni majore, pînă vor învăţa regula de bază că, în ciuda procedurilor foarte sofisticate, există o singură persoană care poate simplifica sau chiar anula dificultatea procesului, dispusă să accepte gratificaţii în acest scop. Nu doar funcţionarii publici sînt pasibili de corupţie. Într-o societate post-sovietică, în care administraţia de stat este adeseori astfel instruită şi recrutată, încît pare mai degrabă a fi pregătită să servească intereselor şi capriciilor fostei nomenclaturi

SUNTEȚI DE ACORD CU FAPTUL CĂ URMĂTOARELE INSTITUȚII LUCREAZĂ PENTRU INTERESUL PUBLIC?[20]

		Da	*Nu*
1	Guvernul	46,1	53,0
2	Parlamentul	36,9	62,5
3	Președintele țării	65,0	33,9
4	Justiția	27,4	68,8
5	Autoritățile locale	42,1	53,3
6	Procuratura	30,8	62,5
7	Poșta	79,3	20,5
8	Spitalele	56,2	43,1
9	Ministerul Finanțelor	31,2	62,9
10	Inspectoratul Fiscal	33,1	61,0
11	Școlile	76,8	21,6
12	Televiziunea/Radiodifuziunea de stat	69,4	29,2
13	Presa de stat	66,7	31,9
14	Poliția	37,5	60,6
15	Opoziția	26,7	61,2

* Diferenţele pînă la 100% reprezintă nonrăspunsurile.

sovietice decît "binelui public", corupţia este controlată de sus pînă jos prin sofisticate canale de comunicare, astfel încît mărimea şpăgilor sau a "atenţiilor" variază în funcţie de importanţa poziţiei deţinute, iar probabilitatea ca cineva să strice această regulă este aprioric demotivată printr-o politică continuă de reducere a scurgerilor de informaţie şi de limitare a transparenţei deciziilor luate. După scandalurile legate de familia Elţin în Rusia, recent şi Nursultan Nazarbaiev a fost învinuit de către un om de afaceri sud-corean de corupţie, vorbind în faţa unei Curţi de apel din Seul despre transmiterea unei mite în valoare de 10 mln USD, printr-o persoană de intermediere a grupului Shindongah şi a societăţii de asigurări Corea Life Insurance Co[21] .

Motivaţia social-psihologică din cadrul diverselor structuri şi servicii administrative are, de partea sa, un impact determinant asupra comportamentului de acceptare sau de respingere a corupţiei. Valorile care sînt deprinse în cadrul acestor instituţii: spiritul de echipă sau competiţia neloială, existenţa unui trai sănătos sau deprinderea de a organiza banchete costisitoare, orientarea profesională sau stilul demonstrativ de afişare a îmbogăţirii rapide etc. Dezagregarea controlului social şi administrativ asupra birocraţiei publice şi parvenirea funcţionarilor publici. În condiţiile unui mediu corupt care caracterizează serviciul public, angajarea este considerată doar o premiză spre obţinerea bogăţiei individuale. Inexistenţa unui sistem bine pus la punct de efectuare a controalelor sistematice asupra veniturilor şi cheltuielilor funcţionarilor angajaţi în acest serviciu public, asupra îndeplinirii sarcinilor prevăzute în schema de serviciu, favorizează multiplicarea cazurilor deviante şi antisociale ale

CARE ESTE CAUZA CORUPȚIEI ÎN STAT, ÎN OPINIA DVS?[22]

		Foarte considerabilă	Considerabilă	Puțin considerabilă	Lipsită de importanță
1	Salariile mici ale funcționarilor de stat	33,3	34,9	21,9	9,3
2	Calitatea morală foarte joasă a funcționarilor publici	40,1	43,5	12,0	2,5
3	Legislația existentă este foarte ușor de ocolit	34,1	44,5	15,9	3,3
4	Legislația existentă nu se aplică cu strictețe	35,8	44,2	15,5	3,2
5	Tentația celor de la guvernare de a face bani cît mai rapid și prin metoda cea mai simplă	43,8	39,0	11,0	4,9
6	Mentalitatea "sovietică" a vechii birocrații de stat	24,4	31,7	24,4	17,0
7	Lipsa elementară de onestitate a persoanelor care ajung la putere (Kalif pe o oră)	37,9	39,6	14,8	6,5
8	Obiceiurile de "cumătrism", "nepotism" și "neamurism", specifice locului	47,8	31,1	15,9	4,4
9	Presiunea economiei tenebre	25,2	35,3	24,9	12,0
10	Frica de structurile criminale	28,2	36,0	22,2	10,6
11	Ineficacitatea mecanismului controlului administrativ	26,8	50,2	14,5	5,7
12	Atitudine îngăduitoare, nepăsătoare față de corupție	34,1	44,2	11,5	6,8

angajaţilor unei instituţii sau organizaţii. Loialitatea funcţionarului faţă de normele stabilite de legislaţie. Chiar în condiţiile unui mediu foarte presant pentru serviciul public (remunerare redusă, mediu extern agresiv), funcţionarii publici sînt pasabil de pedeapsă, în toate cazurile în care se stabileşte comiterea unor acţiuni de corupţie. Dar această răspundere, care afectează autoritatea instituţiei şi stabilitatea în funcţie a funcţionarului, nu poate fi adresată doar celor mai de jos categorii de funcţionari, care nu au protectori influenţi în mediul politic sau care nu au experienţa de a se eschiva de la aceste răspunderi. Ar trebui ca infracţiunile stabilite de lege să fie mai severe în funcţie de gradaţia gravităţii lor şi în funcţie de poziţia pe care respectivul funcţionar a deţinut-o în ierarhia instituţiei publice respective.

Incoerenţa cadrului normativ reprezintă un impediment serios în calea efecturării unui control sistematic şi riguros asupra actelor şi gradelor de infracţiune în cadrul serviciului public. Evident, corupţia care atinge vîrfurile administraţiei atrage cea mai mare atenţie din partea opiniei publice (şi este şi cea mai costisitoare pentru stat), dar în cele mai multe cazuri, principalele prevederi legale ce stabilesc şi sancţionează faptele care aduc atingere serviciului public, conţinute în cuprinsul Codului penal şi Codul cu privire la contravenţiile administrative, sînt insuficient dezvoltate şi nu conţin întreaga gamă de infracţiuni comise în prezent de către diverşi purtători de autoritate ai statului. De cele mai multe ori, corupţia este definită drept "abuz în exercitarea unei funcţii publice, în scopul, obţinerii unor cîştiguri personale"[23], deşi răspunzînd la întrebările logice care derivă din această definiţie – care sînt limitele gravităţii acestui abuz, cît de importantă este această funcţie publică care este suspectată de a săvîrşi abuzuri în exercitarea sa, apar şi alte sensuri care descriu o anumită propensiune sau disponibilitate a demnitarilor de a lua mită, chiar şi atunci cînd funcţiile lor publice nu sînt atît de însemnate. Este adevărat, însă, că termenul de corupţie implică şi luarea de mită şi de către alte persoane decît funcţionarii publici (oamenii politici, liderii sindicalişti, ziarıştii, membrii unor profesii liberale, alegătorii sau managerii de întreprinderi).

În Europa se evidenţiază o demarcaţie tradiţională destul de rigidă între ţările sudice, mai corupte (printre care trebuie să numim, din păcate, ţări ca: Italia, Spania, Grecia), şi ţări mai puţin corupte, după cum sînt ţările scandinave: Olanda şi Danemarca, ţări mai industrializate, cum sînt: Marea Britanie şi Germania. Dacă procesul reformelor sînt clar evidenţiate de cele politice şi economice, atunci penetrarea politicii în structurile birocratice devine mai dificilă. Marea Britanie este ţara unde corupţia politică nu a pătruns adînc. În structurile sale se observă o oarecare distanţă între partidele politice şi sistemul administrativ. În alte ţări europene, ca cele din partea de sud a continentului, unde puterea centrală a fost slabă, s-au păstrat "brokerii" regionali: liderii de mafie în Italia , "caciques" în Spania, "comatrhis" în Grecia, "finii şi cumătrii" în România şi Moldova, de multe ori aceşti factori sociali reprezintă elementul de legătură între centrele de luare a deciziilor în periferie şi centru, deţinînd prin mijloacele de asigurare a protecţiei, care slujeşte ca un mecanism important în susţinerea sferei sociale. Astfel s-au creat relaţiile de tipul "patron-client", din lipsa administrării insuficiente a statului. Desigur, există mare diferenţă între experienţa istorică de a conduce statul şi nu va fi corect dacă se va prea mări rolul relaţiilor între structurile administrative şi politice, pe cînd accentul principal se pune îndeosebi pe explicarea fenomenului corupţiei politice. Relaţiile tradiţionale de tipul "patron- client", la nivel local ne arată evaluarea corupţiei politice şi felul lor de dezvoltare pe parcurs. O astfel de descriere se poate referi la politicienii carierişti care se conduc numai de interesele proprii. Coruperea acestor politicieni sau mai bine zis "business politicienii" nu e o noutate, deoarece ei vin în politică cu scopul personal de a se îmbogăţi. Astfel de fenomen a avut loc şi în politica nord-americană, unde se spunea că boşii partidului se interesau puţin de problemele politice ale naţiunii.

Se observă o scădere a corupţiei în sectorul public în ţările în care funcţionarii sînt mai bine plătiţi, dar această afirmaţie nu este suficient de convingătoare, deoarece în Singapor nivelul scăzut al corupţiei reprezintă efectul nu doar al unor salarii mai mari plătite funcţionarilor publici, dar şi al unei legislaţii mai dure în vederea combaterii cazurilor de corupţie (inclusiv prin metode care ar putea fi calificate drept barbare pentru europeni). O relaţie foarte directă dintre gradul înalt al corupţiei şi dezvoltarea socială se observă în ţările în care influenţa statului asupra economiei este mai mare. Odată cu extinderea sectorului public sau a creşterii gradului de bunăstare socială se observă mai clar tendinţa clasei politice de a controla mai

adînc resursele financiare, deţinînd reţetele şi procedeele de administrare a lor. Cu cît aceste resurse vor fi scoase din sfera publică unde activează funcţionarii publici, cu atît mai mari vor fi şansele de a reduce corupţia.

De aici putem trage concluzia că privatizarea întreprinderilor de stat pare să reprezinte o metodă sigură de luptă împotriva corupţiei politice. Odată cu globalizarea economiei şi a comerţului apar noi posibilităţi de dezvoltare a corupţiei politice şi, în acest caz, mecanismele de luptă devin puţin eficiente. Un mediu benefic pentru corupţie sînt organizaţiile şi agenţiile de stat care activează în contextul noii administrări publice. Privatizarea fostelor proprietăţi de stat era însoţită de mari dificultăţi în gestionarea procesului. În special, iniţierea privatizării a condus la o multiplicare în creştere a cazurilor de folosire ilicită a poziţiilor importante în structura de autorităţi publice ale statului, la folosirea cu rea intenţie a breşelor existente din legislaţie, incompletă şi insuficientă, pentru a reglementa în detaliu procesul de transferare a proprietăţilor de stat către noii lor proprietari privaţi, imprimarea unei imagini publice foarte proaste, la nivelul populaţiei care s-a simţit alienată de acest proces şi, respectiv, furată de proprietăţile pe care le considera anterior "proprietăţi publice". Urmările acestui proces sînt astfel destul de dureroase, iar populaţia şi-a pierdut încrederea în organele de stat şi în posibilităţile economiei de piaţă.

1. ÎN CE MĂSURĂ SÎNTEŢI MULŢUMIT DE FELUL ÎN CARE SE GUVERNEAZĂ ASTĂZI ÎN REPUBLICA MOLDOVA?

1.	Foarte mulţumit	1,4%
2.	Mulţumit	30,4%
3.	Nemulţumit	49,5%
4.	Foarte nemulţumit	14,0%
5.	N/R	4,6%

Un alt mediu, prielnic pentru apariţia şi înflorirea corupţiei politice, ţine de campaniile electorale şi modul în care sînt finanţate partidele politice de către diferite companii, corporaţii etc. Reglementarea prin lege a finanţării partidelor este o necesitate, dar, cu părere de rău, lucrurile sînt foarte neclare. Din aceste motive, apar diverse contradicţii între partide, în perioada electorală, în ceea ce priveşte cheltuielile financiare care nu corespund cu declaraţia veniturilor oficiale. Necesitatea de a prezenta interesele unor companii de către partidele politice plasate la putere, pe de o parte, şi finanţarea lor, deseori, contrar legislaţiei, pe de altă parte, ne arată modul în care poate apărea corupţia politică. O altă cauză a existenţei corupţiei politice este plasarea la posturi de conducere în structurile de stat a persoanelor loiale faţă de cei ce îi numesc în această funcţie, indiferent de alternativele reale ce au calităţi profesionale corespunzătoare. Într-un sistem nedemocratic, lipsesc mecanismele oficiale cu ajutorul cărora puterea poate fi redusă rezonabil şi care nu ar permite să apară diferite posibilităţi pentru apariţia corupţiei şi a birocraţiei între funcţionarii publici.

1.4. Efectele corupţiei asupra mediului social

O practică coruptă înseamnă, potrivit definiţiei date de Dicţionarul Webster, o practică ce întruneşte următoarele elemente: (a) o decizie care se deosebeste de criteriile stabilite de guvern pentru deciziile din domeniul respectiv, (b) o gratificatie în bani de care beneficiaza atît deţinătorul autorităţii respective sau apropiaţii acestuia. Există deci 3 categorii de subiecţi: corupt, corupător si mediul neparticipant. Analizind efectele practicilor corupte, am putea distinge 2 categorii de efecte generalizate: efecte directe, nemediate, ca elemente ale acţiunii propriu-zise, conţinîndu-se în raţiunile pentru care se caută o favoare de către corupător, care iniţiază acest act; efecte indirecte, mediate de către cei care sînt conştienţi că un anumit act calificat drept "corupt" are loc. Printre aceste efecte ale corupţiei am putea menţiona următoarele:

1. Percepţia de *inechitate* din partea autorităţilor publice; cei care mituiesc obţin mai multe drepturi decît cetăţenii oneşti;
2. Percepţia de *ineficienţă*, mai ales în ţările în care dezvoltarea tehnologică este în declin sau abia într-o etapă embrionară; problema eficienţei serviciilor publice reprezintă o miză foarte importantă a vieţii publice;
3. *Neîncrederea* în sistemul de guvernare printre cetăţeni;
4. Rezultatul politicilor şi deciziilor luate în urma unor fapte de corupţie va fi legat de *folosirea iraţională* a resurselor publice;
5. *Descurajarea iniţiativei private*, în special a investitorilor străini, speriaţi de anarhia şi aviditatea funcţionarilor corupţi;
6. Condiţionarea unei *instabilităţi politice* cronice, în

ţara în care corupţia este foarte răspîndită; atacurile politice asupra oamenilor aflaţi la guvernare produc cu uşurinţă demisii guvernamentale;

7. Restricţii asupra unor politici guvernamentale, datorită ineficienţei şi corupţiei funcţionarilor de stat, anumite tipuri de politici publice nu pot fi implementate.

Înainte de a trece în revistă aspectele legate nemijlocit de acţiunea prevenirii şi depistării corupţiei politice, ar trebui să menţionăm totuşi că problema faptelor demonstrabile reprezintă o chestiune pe care sociologia o punctează, dar nu o rezolvă. În ciuda numeroaselor cazuri povestite în presă, rapoarte ale Curţii de conturi sau investigaţii pornite de procuratură, este încă foarte greu de exemplificat orice afirmaţie legată de amploarea acestui fenomen în societatea noastră, prin cazuri concrete, din simplul motiv că, în mod natural, corupţia nu este un subiect care ar putea fi investigat în mod deschis, cu ajutorul chestionarelor sau interviurilor publice. În speranţa că cititorul acestui studiu va accepta argumentul pe care-l invocăm în acest fel, trebuie să amintim totuşi că nu putem refuza să discutăm această chestiune importantă numai fiindcă nu sîntem în posesia unei evidenţe complete asupra acestui fenomen.

Relaţia ideală între indivizi şi stat ar fi ca individul să-şi poată realiza scopurile sale personale în armonie cu scopurile statului, care integrează totalitatea intereselor indivizilor reprezentaţi. Adeseori, indivizii încalcă legile fiindcă nu le acceptă, sau fiindcă împărtăşesc alte interese sau dorinţe pe care ar prefera sau ar aspira să le împlinească. Dintr-o perspectivă sociologică ar trebui să ne întrebăm: ce funcţie îndeplineşte corupţia în societate? Chiar dacă este în detrimentul idealurilor oficiale şi valorilor unei societăţi, corupţia nu este nici pe departe un fenomen total subversiv. Uneori, corupţia apare ca un semnal că legile sînt prea greoaie, iar mecanismele statului – prea încete, pentru a răspunde nevoilor în creştere ale unei populaţii cu mobilitate socială înaltă. Tensiunile care apar din acest conflict, interminabil — în termeni sociali, — dau naştere unor comportamente deviante, prin care indivizii îşi întăresc ostilitatea faţă de instituţiile civile. Pe de altă parte, cetăţenii sînt nevoiţi să constate că, prin corupţie, ei singuri pot schimba regulile de joc, adică pot, dacă doresc, simplifica procedurile existente prin "achiziţionarea de autoritate publică", un termen utilizat pentru coruperea funcţionarilor publici. Evident că această siguranţă poate fi uşor spulberată atunci cînd mita concurentului este mai mare şi, în acest fel, doar o infimă parte din producătorii de corupţie trăiesc un anumit sentiment de "confort", legat de puterea pe care le-o insuflă orice operaţie sau acţiune de mituire încheiată cu succes. Marea majoritate a cetăţenilor sînt, de regulă, pierzătorii acestui meci inegal, fiind nevoiţi să plătească costurile sociale, politice şi administrative, economice şi culturale, pe care o birocraţie coruptă le recreează prin exerciţiul funcţionării sale.

Rugaţi să dea (în mod confidenţial şi nesilit de nimeni) o definiţie fenomenului de "corupţie politică", doar 2/3 din numărul celor chestionaţi între ziarişti şi lideri ai unor organizaţii neguvernamentale au dorit să facă acest lucru, iar cei care au definit acest fenomen au utilizat un limbaj destul de general şi confuz. Astfel, pentru ziariştii chestionaţi corupţia politică este "subminarea idealurilor naţionale şi sociale, prin imixtiunea structurilor

CÎT DE RĂSPÎNDITĂ ESTE, ÎN OPINIA DVS, CORUPŢIA ÎN REPUBLICA MOLDOVA?[24]

1.	Aproape toți funcționarii de stat sînt implicați direct sau indirect în corupție	18,5
2.	Cei mai mulți din angajații organelor de control sînt corupți	13.2
3.	Demnitarii din primul eșalon al structurilor de guvernare sînt corupți	4,4
4.	Oficialii din autoritățile publice regionale (județene) sînt corupți	3,9
5.	Corupția este la orice pas	49,8
6.	Se vorbește prea mult despre corupție, nu este un factor atît de important	5,4

mafiote în stat", "degradarea complexă a vieţii sociale" sau "degradare a administrării de stat, locale şi centrale, datorită grupurilor de interese ce se dedau unor afaceri dubioase". Alţii l-au calificat drept "exploatare cinică a încrederii cetăţenilor, în scop de profit personal sau de grup, abatere de la moralitate, de la datorie, depravare a oamenilor politici", şi doar un singur răspuns a menţionat abuzul de funcţiile politice sau administrative în scopuri imorale şi nelegitime". Mai îndemînatici la capitolul "simboluri" sau "comparaţii" care se potrivesc fenomenului, ziariştii s-au arătat a fi dispuşi să-l asocieze: unor calamităţi naturale, ecologice sau chiar unor "accidente nucleare produse într-o societate dată"; au fost menţionate şi calificativele de "cancer", "tumoare care nu se vindecă", dar ale căror efecte nocive se pot totuşi diminua. Corupţia a mai fost asemuită unei "mlaştini care înghite orice fiinţă, încet dar sigur" şi "mecanism diabolic care sugrumă idealurile şi viitorul acestui stat".

Cei chestionaţi în cadrul acestei anchete preliminare au considerat că, prin corupţie politică se obţin de obicei: "bani", "manipulare a populaţiei, în scopul unor profituri mari şi stabile", iarăşi "bani" şi "bogăţie", avantaje economice şi politice etc. Unii dintre respondenţi au încercat chiar să detalieze aceste avantaje, clasificîndu-le: sustragere a averii de stat în favoarea capitalului tenebru, privatizare ilicită, favoruri fiscale, credite privilegiate, comenzi de stat profitabile. Rugaţi să răspundă la formele sub care acest fenomen este cunoscut cel mai adeseori, respondenţii au considerat că acestea sînt: "anumite cîrdăşii între demnitari şi oameni de afaceri, mituiri şi afaceri oculte". " Primirea şi transmiterea mitei" a figurat continuu printre răspunsurile sistematizate, la care s-a adăugat: speculaţia cu informaţia secretă, vinderea de bunuri publice, "favoritismul fiscal", dar şi "demagogia, lipsa de voinţă politică", "şantajul şi acţiunea de promovare a unor interese oculte" etc. În sfîrşit, întrebaţi despre ce diferenţiază corupţia politică de alte tipuri de corupţie, cei chestionaţi au răspuns că "această corupţie este mai rafinată, se produce la nivelul superior al organizării sociale", prin "pericolul pe care-l prezintă", prin resursele sale specifice de a deveni "o tragedie la scară naţională", afectînd "interesele şi idealurile naţionale" şi corupînd pînă şi esenţa "puterii politice". Se cuvine de remarcat că asocierea administraţiei publice cu fenomenul corupţiei pare să fie atestată în majoritatea sondajelor de opinie care s-au organizat în ultimii ani.

OPINIA, APRILIE 1996. Corupţia în organele de conducere este calificată drept cel de-al 2 factor decisiv care influenţează lipsa de încredere în stat.

CURS februarie 1998, La întrebarea: care sînt lucrurile care vă îngrijorează cel mai mult în prezent? Respondenţii numesc: Corupţia pe locul 4 (7%), după preţuri, şomaj şi sărăcie.

IMAS, martie 1998, Corupţia este pe locul 4 (9%), după sărăcie, preţuri şi şomaj.

Moldova Modernă, Octombrie 1997. La întrebarea: "Care din următoarele probleme vă frămîntă cel mai mult în timpul de faţă?" Respondenţii afirmă — Corupţia organelor de stat (33,5%) - pe locul II, după preţurile mari şi salariile mici. 69,1% dintre cei chestionaţi consideră că în noile comune şi judeţe există multă corupţie, iar cauza răspîndirii acestui fenomen o reprezintă: (1) dezorganizarea statului (43,4%), (2) salariile mici şi lipsa de răspundere a funcţionarilor pentru contravenţiile înfăptuite (21,9%), 3) neplata cronică a salariilor şi pensiilor (10%), (4) incompetenţa organelor de control (8,6%).

Iligaciu, martie 1999. Care din următoarele probleme vă frămîntă cel mai mult în timpul de faţă? Corupţia organelor de stat (33,5%) - pe locul II, faţă de preţurile mari şi salariile mici (66,7%) şi creşterea criminalităţii şi insecuritatea personală (31,1%) pe locul III.

Potrivit sondajului publicat la începutul lunii februarie, 2001 de către CSOP, cei mai mulţi corupţi se află (în opinia respondenţilor chestionaţi pe un eşantion naţional) la nivelurile superioare ale administraţiei (cu 46%). Partidele politice sînt tratate cu puţină şi foarte puţină încredere (83%), ori pe al doilea loc de la urmă, după neîncrederea acordată Parlamentului (85%) şi Preşedinte (79%). Respondenţii consideră că nici un partid (31,7%) nu poate scoate astăzi ţara din criză, această apreciere numărînd peste jumătate din rata de încredere pe care respondenţii o manifestă faţă de favoritul clar al alegerilor parlamentare din februarie, 2001. PCM (23,1%).

După cum puterea creşte pe baza credinţelor existente despre sine, tot astfel corupţia evoluează prin lipsa unor acţiuni publice, de natură să identifice ori chiar să neutralizeze formele sub care apare acest fenomen. Dacă ar fi posibil să apelăm şi

noi la o comparaţie, am spune că, după cum naţionalitatea se defineşte cel mai uşor prin "ceea ce nu este", o societate se defineşte mai ales prin capacitatea sa de a-şi trata singură bolile de care se poate îmbolnăvi. Un reflex de auto-apărare este aproape obiectiv înscris în codul genetic al societăţilor umane, alimentînd necesitatea de coeziune socială, voinţă politică şi diversitate, fără de care societatea nu ar fi decît o colecţie de indivizi lipsiţi de identitate. Bolile sociale sînt adeseori inevitabile, atît în virtutea naturii paradoxale a fiinţei umane, cît şi datorită faptului că orice fel de instituţii sînt în timp supuse eroziunii, fie că este vorba de: biserică, stat, armată, partide sau familie. Capacitatea de a reacţiona adecvat la aceste boli sociale: sărăcia, corupţia, mizeria, regresul demografic, subdezvoltarea economică, poate asigura societăţilor umane o dezvoltare stabilă, continuă şi progresivă. Incapacitatea de a remedia aceste boli sociale produce o dezagregare lentă a societăţii, construieşte fracturi sociale deosebit de dureroase, care macină societatea pe dinăuntru, astfel încît dezvoltă membrilor săi un interes clar determinat de a o părăsi, de a se refugia spre alte societăţi, mai prospere, şi mai capabile să-şi determine priorităţile vitale.

1.5. Corupţia Politică – ca implant de influenţă politică

Spre deosebire de corupţia administrativă, corupţia politică ar putea fi denumită drept un "sistem care favorizează cumpărarea loialităţii politice sau administrative prin mijloace ilicite, furnizate prin intermediul unor relaţii de autoritate". Spre deosebire de corupţia administrativă, corupţia politică poate conduce la privatizarea parţială ori chiar integrală a unor importante instituţii ale statului, fiind definită ca o capacitate a firmelor de a influenţa asupra procesului de formare a "regulilor de joc" de către autorităţile publice de primă mărime, prin intermediul unor recompense oferite persoanelor cu funcţii înalte. Aceste forme de corupţie politică pot fi legate de: (1) vînzarea unor voturi parlamentare de către gurupuri particulare de interese la votarea unor legi; (2) vînzarea unor decrete prezidenţiale unor grupuri de interese private; (3) folosirea, după altă destinaţie, a mijloacelor băncii naţionale; (4) vînzarea unor decizii judecătoreşti la examinarea unor dosare, sub incidenţa Codului Penal; (5) vînzarea unor decizii judecătoreşti la examinarea unor dosare, sub incidenţa Codului Civil; (6) cotizaţiile, oferite de către anumite grupuri de interese partidelor politice, precum şi pentru desfăşurarea unor campanii electorale.

Corupţia politică este astfel o concrescenţă a administraţiei de stat, locale şi centrale, şi a grupurilor de interese obscure. Care sînt însă acei parametri generali care pot fi utilizaţi pentru evaluarea funcţiei de acaparare a statului" de către grupuri corupte sau scoase în afara controlului public? Aceasta este întrebarea la care vom încerca să dăm răspuns, în cadrul acestui studiu, care reprezintă şi un important obiectiv de cercetare pentru îmbunătăţirea corespunzătoare a cadrului legislativ. Pentru o mai bună claritate asupra fenomenului de corupţie politică, am decis să separăm elementele sale diferite pe compartimente distincte. Din această grilă de analiză se va observa că implantul de influenţă politică semnifică de obicei o relaţie stabilită între un demnitar care deţine o anumită autoritate publică, de care poate abuza, şi alţi indivizi sau grupuri de indivizi şi că tehnicile implantului de influenţă sînt metode care se utilizează în majoritatea instituţiilor de putere, de sus pînă jos, avînd un ciclu de reproducere foarte similar.

Ca o sinteză a răspunsurilor analizate anterior, am putea spune că fenomenul corupţiei politice este considerat a fi apanajul clasei politice, este calificat ca avînd efecte mult mai grave asupra societăţii (faţă de alte tipuri de corupţie) şi vizează bunurile şi avantajele pe care statul le distribuie, prin instituţiile sale specifice. Mult mai puţin vizibile sînt cazurile în care corupţia, ca fenomen sistemic, se asimilează instituţiilor politice ale societăţii, denaturînd rolul şi chiar motivaţia de funcţionare a acestora. Altfel spus, partidele sînt nu doar expresii instituţionalizate ale diversităţii de opinie şi interese politice, dar şi locomotive ideologice pentru grupuri mai mult sau mai puţin obscure de interese economice, în timp ce guvernele pot fi nu doar expresii concentrate ale politicilor economice adoptate de Parlament, dar şi acoperiş pentru afaceri ilicite, producător de restricţii nejustificate, la eliberarea de licenţe şi la avantajarea unor grupuri economice, în schimbul unor compensaţii pecuniare necontorizate.

Afilierea unor lideri politici la importante uniuni profesionale sau de afaceri poate însemna, de fapt, mituirea acestora. Mituirea, pentru a influenţa o acţiune oficială în beneficiul mituitorului, reprezintă cea mai evidentă tehnică a implantului de influenţă. Unele contribuţii financiare pentru campaniile electorale aproape nu se deosebesc de mita obişnuită, decît poate prin

faptul că obţinerea banilor de acest gen are loc sub pretextul promovării unor interese speciale (de clasă, grup social, profesional sau etnic), dînd un sentiment de sublim mitei care, în oricare alt caz, ar reprezenta doar însuşirea unor mijloace financiare în scopuri personale şi egoiste.

Atunci cînd Uniunea agricultorilor sau Uniunea exportatorilor afişează, chiar cu anumită ostentaţie, numele primului-ministru, în calitate de lider confirmat sau onorific, al acestei organizaţii, pe durata mandatului acestuia, nu înseamnă altceva decît faptul că primul-ministru este predispus să plătească prin participarea sa anumite recompense acestui grup social-profesional şi, eventual, probabilitea mare ca această participare să fie răsplătită prin diverse "mite". Orice favoare care derivă în urma unei asemenea relaţii, aparent inofensive, reprezintă o mită şi acest lucru este în mod fundamental comun pentru parlamentari, judecători, administratori şi alţi şefi care exercită puterea de stat, adică puterea publică, deţinînd importante poziţii în structura autorităţilor publice. Ar trebui, totuşi, să deosebim clar corupţia politică de influenţa exercitată din partea unor grupuri particulare de interese, fiindcă interzicerea oricăror forme de influenţă, negociere şi promovare a unor interese specifice, ar compromite însăşi esenţa acţiunii politice. Anumite cazuri de corupţie reprezintă mai degrabă efectul unui sedativ, de natură să reducă fricţiunile existente între oameni şi instituţii. La nivelul cel mai înalt, corupţia construieşte punţi între cei care deţin puterea politică şi cei care controlează puterea economică, asamblîndu-le uneori în ciorchine (clusters), deosebit de puternice ca influenţă după interese[25]. Există numeroase argumente care sprijină afirmaţia că societăţile omogene, după cum sînt statele nordice/scandinave, sînt mai puţin predispuse spre tolerarea corupţiei, în timp ce diferenţele masive între aristocraţie şi masele sărace din ţările meridionale (Italia, Grecia) favorizează un grad sporit de corupţie. Guvernele despotice sau atoritare sînt, de asemenea, mult mai predispuse să producă şi să tolereze corupţia, decît alte forme de guvernare.

Pe de altă parte, ar trebui, poate, să nu acceptăm principiile zelosului anti-corupţionist, care egalează promisiunea unui politician de a construi un drum asfaltat pentru alegători cu acţiunea propriu-zisă de cumpărare a voturilor fiecăruia dintre alegătorii acestei localităţi. Ar trebui să discernem între simpla demagogie şi corupţia exercitată ca act volitiv, însemnînd o tranzacţie plătită cu resurse publice, întru îndestularea unor interese egoiste personale. În mod paradoxal, această eroare crasă de definire a limitelor corupţiei ar fi similară cu efectele pe care corupţia propriu-zisă le are asupra instituţiilor publice, fiindcă ambele extreme pun sub semnul de întrebare autonomia politicii: una substituind scopurile private prin scopuri publice şi alta substituind valorile politice prin criterii strict tehnice. La drept vorbind, acţiunea de mituire solicită o iscusinţă deosebită. Mita reprezintă, de regulă, un proces, pe durata căruia, ambele părţi ale acestei relaţii de autoritate au timp pentru negocieri preliminare, în vederea atingerii unei înţelegeri mutuale, necesare pentru implantul de influenţă. Cel "mituit" ar trebui să primească raţiuni suficiente şi plauzibile pentru a face ceea ce aşteaptă cel care mituieşte, iar acest lucru se poate produce atît sub forma unor mijloace financiare, cît şi sub forma unei influenţe superioare, pe care un funcţionar secund trebuie s-o accepte ori să fie forţat s-o accepte, sub ameninţarea unor sancţiuni indezirabile.

Există, evident, însă şi cazuri de mită cu sînge rece, atunci cînd serviciile oferite de către un purtător de autoritate publică sînt privite ca o simplă tranzacţie comercială. Varianta opusă mituirii este extorcarea ori altfel spus – abuzul sau ameninţarea cu abuzul de putere, de o asemenea manieră, încît se solicită răspunsul sub forma unei anumite plăţi în bani sau în alte valori. Această tehnică este utilizată de obicei de către angajaţi ai inspectoratelor fiscale, ai gărzii financiare sau a unor alte organisme de control, care-şi comercializează puterea de coerciţie sub forma unor amînări de controluri.

Adeseori, anumite firme sînt controlate atît de des de către organele de control, încît acestora nu le rămîn decît două opţiuni: de a închide firma sau de a plăti inspectorilor avizi toţi banii, pe care i-ar putea folosi altminteri în beneficiul dezvoltării instituţionale a sectorului respectiv. În Parlament, această formă de extorcare este cunoscută şi sub forma iniţierii unor amendamente, care, odată adoptate, ar periclita sau îngusta importante interese economice şi, în acest sens, grupurile economice preocupate de problemă, vor face eforturi susţinute pentru ca amendamentul respectiv să nu ajungă niciodată pînă la adoptarea sa finală. Cu alte cuvine, amendamentul respectiv este

cumpărat, pentru a fi uitat de către fracţiunea care-şi poate mobiliza în modul cel mai efectiv votanţii săi din Parlament.

Prin comparaţie, un funcţionar municipal poate foarte uşor să ameninţe cu retragerea licenţei anumite firme particulare (un salon de coafură sau oricare altă întreprindere de interes municipal), în cazul în care administraţia acestor firme nu va găsi o formă sub care poate "înmuia decizia", fondată sau mai puţin fondată, astfel încît acesta (coruptul) să uite imediat de proiectul său iniţial. Este interesant că aproximativ aceeaşi strategie este urmată, în anumite cazuri, şi de către fracţiunile parlamentare care, în criză de resurse financiare pentru finanţarea propriilor structuri teritoriale sau alte activităţi specifice, se decid să testeze reacţia unui segment al afacerilor cu anumite proiecte de modificări legislative, tocmai pentru a extrage resursele necesare din partea acestora. În cazul în care mesajul este înţeles corect, proiectul de modificare a unor legi este retras, nemaiajungînd să treacă nici măcar la prima lectură, în timp ce, în situaţia în care oamenii de afaceri, vizaţi de anumite amendamente usturătoare, nu întreprind nimic pentru a-şi manifesta interesul de a încetini mersul respectivului proiect legislativ, se vor trezi, în foarte scurt timp, cu importante restricţii adoptate de Parlament, în domeniul în care activează aceştia. Nu mai trebuie să menţionăm, probabil, că aceste amendamente nu urmăresc nici măcar un dram de logică legislativă sau raţionalitate economică, fiind o tehnică elementară de extorcare a banilor privaţi, în scopuri de partid sau chiar şi personale.

1.6. Corupţia politică în ţările în curs de dezvoltare: cauze şi factori formativi

Dacă corupţia administrativă este un fenomen tot atît de vechi, cît şi statul, în economie corupţia a înflorit în Europa Occidentală odată cu creşterea numărului de firme cu răspundere limitată[26]. În termeni istorici, însă, corupţia administrativă nu a putut fi desluşită decît după crearea şi întărirea statului naţional de tip napoleonian. Explicaţia ţine de faptul că, pînă atunci, nu exista nici o diferenţă între veniturile publice şi private nicăieri în lume. Abia odată cu înfiinţarea tipului modern de stat, elementul care a dat naştere erei statului patrimonial-birocratic (în formula consacrată de Max Weber), cazurile de mită sau de neonestitate din partea servitorilor statului au devenit mai vizibile pentru cetăţenii acesuia, inclusiv prin efectele pe care le produc. Mark Philip spunea că orice definire a noţiunii de corupţie politică se reduce, ca sens, la politica necoruptă. Asemenea afirmaţii sugerează că ar exista anumite estimări ale "adevărului pur în politică" şi ar exista de asemenea şi posibilităţi de a evita orice devieri posibile, ceea ce este o eroare, mai mult – este o minciună, care compromite esenţa politicii. Din acest motiv, Mark Phillip argumenta că ar exista o relaţie directă între rata corupţiei politice şi natura sistemului politic, dar această relaţie este doar un prim reper în efortul de identificare şi analiză a diferitor tipuri de corupţie politică.

Potrivit lui Samuel P.Huntington, corupţia reprezintă un anumit comportament al oficialilor guvernamentali, care deviază de la normele acceptate, în vederea obţinerii unor cîştiguri personale[27]. Deşi există în toate societăţile umane, pare să reprezinte un adevăr acceptat faptul că în unele ţări, corupţia este mai răspîndită decît în altele, motivul ţinînd înainte de toate de procesul rapid de modernizare socială şi economică a ţării respective. Vina procesului de modernizare, care stă în spatele efervescenţei corupţiei în societate, derivă de la 3 surse majore: în primul rînd, modernizarea implică schimbări în valorile de bază ale societăţii. Acceptarea graduală, de către diverse grupuri sociale, a valorilor universaliste şi liberale, după care cetăţenii sînt egali în faţa statului şi au obligaţii egale în faţa acestuia, face posibilă o schimbare importantă printre studenţi, militari şi alte grupuri, care comunică mai mult decăt altele. În al doilea rînd, modernizarea contribuie la dezvoltarea corupţiei, prin crearea unor noi surse de bogăţie şi putere, relaţia cărora cu politica se eliberează de dominaţia valorilor tradiţionale ale societăţii.

În al treilea rînd, modernizarea, mai ales în ţările în curs de dezvoltare, înseamnă extinderea autorităţii guvernamentale şi multiplicarea activităţilor subiect de reglementare guvernamentală. S-a menţionat adeseori că toate legile au particularitatea de a avantaja un anumit grup faţă de alte grupuri, mai puţin avantajate de noua lege, respectiv primul grup devine o sursă a corupţiei, ca efect al unei relaţii de autoritate[28]. O serie de legi, deosebit de importante şi sensibile pentru opinia publică, care afectează comerţul, vamele, impozitele care reglementează activităţile foarte profitabile, ca loteriile, cazinourile, băuturile spirtoase, devin, prin forţa lucrurilor, stimulente esenţiale pentru corupţie în Parla-

ment. Pe de altă parte, există adeseori situaţii în care cazuri strigătoare la cer de corupţie nu trezesc reacţii adecvate din partea opiniei publice. Se cuvine de menţionat aici, că în societăţile sărace există un ansamblu întreg de factori care favorizează insensibilitatea publicului faţă de corupţie. Publicul consideră că, deşi este în esenţă nocivă, corupţia poate fi amăgită în mod individual, atunci cînd fiecare, în funcţie de abilităţile personale, încearcă să evite ori să se ajute de slăbiciunile unui aparat corupt pentru a-şi atinge mai rapid scopurile sociale pe care le urmăreşte.

Unii sînt preocupaţi de corupţie atîta timp cît se găsesc doar pe poziţie de "corupător"; imediat ce obţin vre-un post undeva, deja "corupţia" nu-l mai interesează şi nici nu-i pasă dacă există asemenea acţiuni sau nu. În general, se crede că în "*societate nu se va schimba atitudinea cetăţeanului faţă de corupţie, cîtă vreme nu va exista un dialog serios între oameni politici şi ziarişti aupra unor lucruri pe care fiecare ditnre ei le cunoaşte în mod parţial*[29] . Cea mai mare parte din autorii care au încercat să abordeze cauzele, formele de manifestare şi efectele corupţiei politice au acceptat modelul de analiză care aparţine lui Haidenhaimer. Acesta a propus, la timpul său, să se diferenţieze între 3 tipuri distincte de corupţie politică, legate de posturile în domeniile publice, interesele publice şi de piaţă. Primele două cazuri se definesc în dependenţă de ţara şi de normativele de estimare a influenţei asupra funcţiei administrării publice sau tipului de interese publice. Varianta a treia este legată de interesele de piaţă, care includ terminologii ale analizei economice, concentrîndu-se asupra mecanismelor de vîrf ale corupţiei politice (asupra căreia se priveşte ca la un model aparte de relaţii între agenţi) şi circumstanţele care le generează. Am putea spune că fenomenul corupţiei politice apare atunci cînd un agent public (funcţionar angajat de către o agenţie sau un minister, gestionat pe banii contribuabililor) încalcă legea şi încrederea acordată, prin angajarea sa în vederea satisfacerii unei bunăstări personale ilicite. Încălcarea legii este cuprinsă în mai multe definiri ale corupţiei politice. Apare argumentarea ce pretinde la norma de drept şi bază unică de analiză despre corupţia politică. O astfel de variantă duce la apropierea divergenţelor dintre două sau mai multe ţări. Se cunoaşte că diferenţele culturale şi discrepanţele instituţionale fac adeseori ca, într-o ţară sau alta, anumite încălcări ale eticii publice să poată sau să nu poată fi considerate drept abuzuri reprimabile (de exemplu, legalizarea "atenţiilor" pentru funcţionarii din India şi Pakistan). Aceste derogări de la logica generală ne conduc la situaţia cînd acţiunile de acelaşi fel pot fi considerate drept "corupţie", indiferent de locul unde au fost săvîrşite. Drept exemplu potrivit poate fi invocat faptul că legea finanţarii partidelor politice într-o ţară este mult mai dură, pe cînd în altele, cum este cazul Marii Britanii, care cunoaşte o experienţă foarte generoasă în ceea ce priveşte practica donaţiilor particulare, nu este foarte rigidă.

Orice democraţie se întemeiază pe un consens minim asupra cîtorva principii de bază, principii care-şi pot dovedi vitalitatea doar acolo unde există un angajament efectiv de a le urma şi, eventual, o minimă transparenţă în procesul de luare a deciziilor. Aceasta are o mare însemnătate pentru organismul care stabileşte şi urmează reguli sociale, indiferent dacă acest lucru se referă la un trib unit împotriva mamuţilor, sau dacă vorbim despre o societate modernă, deosebit de sofisticată prin instituţiile prin care se auto-organizează. În mod generic, orice regim democratic este dependent de felul în care îşi comunică acţiunile pe care le întreprinde conducerea politică sau partidul de guvernămînt, într-o ţară anume: cetăţenii nu pot cere lămuriri de la liderii lor pentru acţiunile lor, dacă ele nu le sînt cunoscute ca atare. Aceasta este una din cele mai stringente probleme, în procesul de definire a formelor sub care apare corupţia politică. Una din formele periculoase ale "democraţiilor controlate" (gen – China, Cuba şi alte "miracole întîrziate" ale socialismului luminat, de cazarmă) ţine de lipsa transparenţei la guvernare, ceea ce înseamnă că partidul aflat la guvernare (şi clasa politică), în ansamblul său, este înclinat şi se simte obligat să protejeze stabilitatea sa politică, prin limitarea accesului la informaţie, ceea ce înseamnă implicit şi punerea în aplicare a unei dezinformări deliberate, orientate spre opinia publică (în special – prin intermediul canalelor şi mass media publice, adică controlate de guvern).

Prin urmare, observăm că resursele statului au fost cheltuite în mod ilegal de elementele corupte dintr-un stat cu o democraţie înaintată. Ca exemplu poate fi luată privatizarea British Telecom (BT) înainte de 1984, începînd cu devalorizarea bruscă, de la 1,2 miliarde dolari SUA. Explicaţia care a fost dată acestei forme de privatizare, pe timpul guvernării lui Margaret Thatcher, a fost că, în acest fel, s-a "încercat să se folosească resursele

statului, în scopul reîmpărţirii bunurilor în favoarea populaţiei, aşteptînd ca prin aceste acţiuni populiste să-şi crească şansele de a fi reales".

O altă explicaţie ţine de faptul că subaprecierea acţiunilor BT implică o participare mai largă de proprietari, care, la rîndul lor, vor conduce compania respectivă spre o mai bună raţionalizare a funcţionării sale şi a calităţii produselor oferite, decît în perioada guvernelor precedente . Scopul de bază al acestei analize este, evident, intrinsec legată de recunoaşterea rolului predominant al interesului public la implementarea oricăror politici ale statului. Una din formele cele mai frecvente ale corupţiei politice este de a ţine în umbră activitatea guvernului. Pe locul doi stă libertatea expunerii opiniei publice asupra problemelor caracteristice, într-o societate democratică, şi imposibilitatea exprimării publice – într-o societate nedemocratică. De aici vine concluzia că nu este posibilă exprimarea liberă a opiniei într-o societate nedemocratică ce presupune corupţie şi restricţii în a clarifica careva lucruri sau acţiuni.

A treia problemă e că, de cîte ori vom încerca să definim "corupţia" din punctul de vedere al unei societăţi "standard-ideale", vom suferi eşec, deoarece democraţiile sînt deosebit de diverse şi multiforme, iar culturile, care motivează funcţionarea şi dezvoltarea unor sisteme sociale închegate politic, sînt deosebit de particulare, prin tradiţiile şi percepţiile lor socio-psihologice.

A patra problemă ţine de criteriile de evaluare/ cuantificare a corupţiei, adică după cum poate fi apreciat acest fenomen în opinia publică şi cum sînt calificate cazurile de corupţie, descrise de către cetăţeanul simplu. Cine are o pondere mai mare exprimîndu-şi părerea: acei care stau mai aproape de discuţia acestei probleme sau cei ce stau mai departe de ea? Modul de percepere a corupţiei are o importanţă deosebit de mare, definind în acest fel o relaţie între semn şi semnificat. În acest sens, Haidenhaimer este cel care propunea un sistem de clasificare a cazurilor de corupţie, în corespundere cu care ar exista trei tipuri diferite de corupţie: (a) corupţia percepută şi tolerată, (b) corupţia respinsă şi criticată şi (c) corupţia intermediară, în care diferite grupuri reacţionează în mod diferit, la stimulenţi similari. În realitate, sînt greu observate careva tendinţe clare, iar cel mai bine se conturează varianta de mijloc care îmbină ambele variante extreme. Practica de a oferi cadouri, în procesul de lucru cu funcţionarii publici sau persoane particulare, e strict reglementată în Europa şi poate fi admisă şi transparentă, în mod tradiţional, în arealul ţărilor asiatice sau africane, pe de altă parte. Modul de a nu propune cadouri sau servicii în careva societăţi poate fi tratat ca ceva şocant îndeosebi de persoanele ce deţin puterea şi influenţa decizională, în alte ţări, care îmbină tradiţionalismul cu modernitatea industrială (India).

Se ştie, de altfel, că Transparency International, împreună cu Universitatea din Götingen, editează anual un aşa-zis "rating al corupţiei." Acest anuar porneşte de la premiza ubicuităţii fenomenului de corupţie, care are tendinţa de a penetra, în primul rînd, sfera socială din diferite ţări, afectînd integritatea morală a funcţionarilor ce activează în instituţii şi organizaţii internaţionale. Definirea corupţiei de către TI este astfel: "abuzul de putere al funcţionarului public în scop personal, de exemplu, coruperea persoanelor ce deţin funcţii publice în schimbul serviciilor asigurărilor sociale sau a cheltuielilor din fondurile obşteşti". Acest rating nu demonstrează şi nu prezintă argumente suficiente despre corupţie şi nu învinuieşte opinia funcţionarilor din instituţii şi organizaţiile internaţionale. Indiferent de aceasta, rating-ul TI se bucură de mare popularitate pe plan internaţional şi, evident, exercită o influenţă covîrşitoare în evaluarea performanţelor unor state "evaluate" de către TI. O altă versiune, mai laconică, este de a defini corupţia ca un "abuz de putere şi încredere, în scop personal".

1.7. Consecinţele Corupţiei Politice

Greutăţile întîlnite la definirea conceptuală a corupţiei politice au condus la studierea empirică a diverse cazuri de corupţie, înregistrate în medii culturale, politice şi economice diverse, încercîndu-se astfel a se merge spre configurarea unui tablou general asupra consecinţelor sale globale. Deşi majoritatea analiştilor, care au abordat tema corupţiei politice, condamnă, din punct de vedere moral, corupţia politică, mulţi dintre aceştia au tratat, însă, diferit impactul corupţiei asupra economiei, societăţii, sistemului politic din ţările analizate. De exemplu, o pleiadă întreagă de cercetători au anticipat impactul deosebit pe care-l va avea corupţia asupra societăţilor din ţările lumii a treia, după ultimul val de decolonizare (anii 60), dar efectele acestui fenomen nu au fost anticipate în mod firesc drept negative, considerîndu-se că, în linii mari şi pe termen

mediu, corupţia stimulează investiţiile, creşte viteza luării unor decizii politice şi administrative importante, sporeşte procesul de integrare socială şi precipită tendinţele interne de dezvoltare economică. S-a crezut, în aceste opinii, că apariţia acestui fenomen al corupţiei politice, într-o serie de state subdezvoltate economic, ar putea soluţiona o bună parte din golurile şi lacunele legislative, producînd o mişcare pozitivă acolo unde incompetenţa şi limitele inerente plasează funcţionarii publici în calitate de primi actori ai procesului economic.

Ultimele tendinţe, în studierea acestui fenomen, orientează cercetătorii spre analiza efectelor şi cauzelor corupţiei, prin prisma relaţiilor şi dependenţei existente între fenomenul "corupţie" şi "ineficienţa administraţiei publice", la soluţionarea unor complexe probleme sociale şi politice. Altfel spus, în lucrările recente pe tema corupţiei, se indică clar asupra dependenţei între corupţie şi cheltuielile exagerate ale guvernelor centrale faţă de venitul brut al ţării, ceea ce a determinat o schimbare a modului de abordare a corupţiei şi a concluziilor care s-au tras în multe cazuri concrete de ţări, erodate de corupţie şi favoritism. Astăzi, se crede că, în cele mai multe cazuri, corupţia stopează creşterea economică a unei anumite ţări, mai ales prin efectele de respingere pe care le provoacă, respectiv: lipsa investiţiilor, dezinteresul faţă de profesionalism şi talent, discreditarea stimulării persoanelor, respingerea proiectelor din partea diferitor fonduri pentru ajutorarea ţărilor în curs de dezvoltare, lipsa serviciilor calitative, nerespectarea planului de cheltuieli ale bugetului. Ipoteza ce spune că eficacitatea organizaţională se măreşte, cînd se dă mita (din cauză că ar fi fost necesar mai mult timp pentru respectarea procedurilor formale), poate fi contrazisă din mai multe puncte de vedere.

Dacă serviciul se obţine mai rapid pentru o persoană, datorită legăturilor sale extra-profesionale şi extra-merituale (prin utilizarea rudeniilor sau a înclinaţiei unor funcţionari corupţi), atunci o altă persoană este impusă să sufere defectele sistemului de recrutare şi creştere a eficienţei: privilegierea unora devine incomodă pentru alţii, iar avantajele oferite pe temeiuri extra-merituale erodează funcţionarea sistemului de instituţii publice. Un alt aspect ţine de faptul că, în acest fel, se încalcă procedura de luare a deciziei: o anumită decizie poate fi rezultatul corupţiei, iar alţi funcţionari, care depind de această decizie şi lucrează în aceeaşi organizaţie, vor fi dezavantajaţi, din cauza interesului propriu pe care îl are funcţionarul care ia decizia. Al treilea moment este că, în această organizaţie (sau instituţie de stat), se creează condiţii suplimentare pentru apariţia "corupţiei consimţite". Funcţionarii corupţi sînt cointeresaţi în susţinerea ne-eficacităţii instituţiei unde lucrează chiar şi prin uşurinţa cu care au fost promovaţi, prin relaţia informală pe care o acceptă cu superiorii (implicaţi sau nu, la momentul cooptării noului personal) şi, respectiv, prin creşterea dependenţelor extra-oficiale de anumite persoane "creditoare". Pînă la urmă, nerespectarea rigorilor care caracterizează un Serviciu Public eficient provoacă o reacţie în lanţ, în toate instituţiile cu care funcţionarii cooptaţi incorect vor avea relaţii în continuare.

Evident, corupţia politică îşi are preţul ei, care se răsfrînge asupra calităţii şi preţului serviciilor sau a bunurilor. Corupţia politică este un atentat la valorile democraţiei, şi poate fi foarte distrugătoare, îndeosebi în societăţile în curs de democratizare, iar răspîndirea influenţei ei este inevitabilă, dacă nu se iau măsuri corespunzătoare. Principala concluzie care se cere a fi trasă constă în faptul că fenomenul corupţiei politice este structural şi apare în mod sistematic în prim planul procesului politic. Acest lucru sugerează că fenomenul corupţiei politice conturează şi determină o bună parte din evenimentele sociale şi politice care se produc într-o societate anumită. Descoperirile întîmplătoare ale unor cazuri de corupţie printre oficialii guvernamentali sau politicieni nu trebuie să fie considerate şi privite ca ceva nefiresc şi surprinzător, ci mai degrabă ca nişte elemente care deconspiră o anumită vitalitate şi dezvoltare a fenomenului corupţiei politice, care-şi proiectează propriile trasee şi reguli de funcţionare. Cu alte cuvinte, corupţia are efectul de a face o distincţie clară între ceea ce există şi funcţionează în spiritul unui sistem politic şi ceea ce nu lucrează şi frînează interesele sociale, care sînt reprezentate multi-diferenţiat şi variabil în cadrul acestui sistem.

Opinia publică americană consideră, de exemplu, că în SUA, corupţia ţine de particularităţile care caracterizează funcţionarea sistemului politic american. Cu alte cuvinte, se crede că, de regulă, "corupţia îndeplineşte o funcţie necesară într-un sistem unic de conducere", afirmîndu-se chiar că aceasta "există fiindcă există oameni corupţi"

(sociologul Robert Merton). În cercetările sale asupra sistemului politic american, Merton afirma că, dintr-un punct de vedere, corupţia poate fi privită ca o necesitate ce îndeplineşte o funcţie socială. Folosind numai aparatul politic corupt pentru a-şi ilustra teza, Merton explică ce greutăţi întîmpină, propunînd această poziţie care n-a fost atît de convingătoare şi atractivă. Atunci cînd valorile morale ale unei mari părţi dintr-o societate au tendinţa de a fi privite din punct de vedere al rezultatului unei practici sau al unui cod, trebuie să observăm că analiza din această perspectivă, făcută la careva activităţi (funcţii), se apropie de valorile morale ce predomină.

Din punct de vedere al politicilor publice, tolerarea corupţiei în societate, chiar dacă cei care utilizează serviciile pe care le oferă înţeleg foarte bine prejudiciile directe şi indirecte pe care le produce aceasta, poate fi explicată prin comoditatea cetăţeanului şi lipsa de timp. De regulă, corupţia contribuie la crearea unor "poteci înguste" sau a unor situaţii care avantajează individual, în comparaţie cu alţi indivizi, ceea ce nu poate decît să mîngîie orgoliul celui care mituieşte, obţinînd satisfacţia de a obţine ceva, la care mulţi alţii ar putea doar să viseze. Pe de altă parte, corupţia crează un confortabil sentiment birocratului sau oficialului corupt, aducîndu-le mai multă bunăstare şi bani, în schimbul unui efort minim. De regulă, însă, cetăţeanul care este obligat să apeleze la mită, pentru a grăbi obţinerea unui serviciu necesar, nu face decît să stimuleze autorităţile respective întru a urma tocmai regulile de activitate care prescriu exact furnizarea de servicii. În acest fel, cetăţeanul plăteşte dublu: pentru rapiditate şi pentru funcţionarea serviciului respectiv, furnizat de către administraţia de stat sau de oricare altă autoritate publică. Aceste "poteci înguste" reprezintă arterele şi capilarele corupţiei.

Cum ar putea un întreprinzător onest să primească rapid o licenţă de activitate, dacă, pentru obţinerea acesteia, trebuie să aştepte săptămîni întregi, de la minister la minister, atunci cînd regulile de eliberare sînt confuze, netransparente, iar funcţionarii care sînt obligaţi să furnizeze informaţii şi să fie de ajutor pentru clienţii, care apelează la aceste servicii, sînt brutali, ignoranţi şi limitaţi? Atunci cînd, pentru eliberarea unei licenţe este nevoie de o hotărîre specială a Guvernului sau a Parlamentului, se vor căuta diverse motive de refuz şi formule, prin care clientului i se va explica în termeni evazivi complexitatea situaţiei şi i se va sugera suma care ar fi necesară pentru urgentarea procedurii. Problemele de gestionare a afacerilor fiind dificile, întreprinzătorii sînt nevoiţi să accepte orice capăt de discuţie, pentru ca, în cele din urmă să-şi rezolve solicitarea. Condiţiile care favorizează apariţia corupţiei devin elocvente din examinarea răspunsurilor date de întreprinzătorii privaţi. În linii mari, corupţia apare atunci: (1) cînd se hotărăşte cui li se vor acorda înlesniri; (2) cînd înlesnirile şi sancţiunile pot fi primite sau evitate numai prin înţelegere cu guvernul; (3) cînd procesul de rutină, prin care înlesnirile sau sancţiunile se primesc, cer mult timp şi nu este sigur rezultatul lor final. Ar trebui să adăugăm, totuşi, că tentaţiile de corupere (dar şi ofertele de corupţie!) nu apar şi nu se dezvoltă doar în raport cu agenţiile sau ministerele care activează în domeniul economiei naţionale. Absolut orice funcţionar public îşi poate face averi incredibile din cele mai minore atribuţii de serviciu, din momentul în care: (1) va depăşi limitele morale prescrise prin Contractul de angajare în serviciul public; (2) va obţine suficient spaţiu de manevre, pentru a nu putea fi supus controlului (inclusiv al veniturilor ilicite pe care le asimilează).

De aici apare următoarea concluzie. Corupţia reprezintă un mod neformal de exprimare a influenţei politice, care poate fi aplicată prin intermediul acestor "poteci înguste", care pot să ruineze pe cineva sau să hotărască mult mai probabil pozitiv unele întrebări. Tensiunile care apar, ca urmare a extinderii corupţiei spre cît mai multe instituţii, nu constituie o chestiune individuală a unor oameni ingraţi, cărora li s-a acordat din greşeală competenţa exercitării puterii publice, ci este un defect al instituţiei, sau, mai bine zis, al relaţiilor de bază între guvern şi societate. Exemple, unde poate fi aplicat acest model de "poteci înguste": dacă agenţia de telefoane afirmă că are nevoie de şase luni, pentru a instala un telefon, într-o companie nou creată, atunci, pentru a nu fi supus riscului, directorul acestei companii e nevoit, dar şi e dispus, să caute o formă de mituire funcţionarilor acestei agenţii, pentru a nu-şi prejudicia propriile afaceri; primirea licenţei pentru producerea băuturilor spirtoase – pentru primirea acesteia este necesar de obţinut multiple licenţe şi certificate provenind din partea unui întreg detaşament de instituţii şi servicii: serviciul epidemiologic, pompieri, electricieni, constructori etc.

Mituirea funcţionarilor publici, este, în condiţiile noastre, aproape inevitabilă în cazul cînd o companie doreşte să vîndă marfa, iar o instituţie de stat să o cumpere. În sfîrşit, corupţia poate să apară chiar şi între două departamente de stat, acestea fiind cazuri mai rare, dar destul de posibile. Pînă la urmă, individul şi acei care participă la corupţie îşi au rolul lor aparte, exact prin descrierea mecanismelor care pot spori eficienţa întregului sistem. Este oare posibil, ca anumite cazuri de corupţie să contribuie calitativ la procesul de conducere? Aceasta ar putea fi posibil în cazul în care legile nu sînt actuale pentru societate şi procesul de administrare e destul de îndepărtat de înţelegerea cetăţeanului de rînd. Se consideră că anumite tipuri de corupţie pot fi benefice din punct de vedere al procesului de înnoire politică, al asimilării şi redistribuirii bunurilor şi serviciilor. O mită poate fi considerată drept o "taxă pentru care consumatorul plăteşte spre a nu i se aplica modelul birocratic al potecii înguste". Generalizînd efectele corupţiei politice, putem spune că: (a) corupţia nu prezintă probleme şi de aceea e ca un supliment trivial al sistemului politic american; (b) corupţia s-a înrădăcinat atît de mult în acest sistem, încît nici nu mai merită cheltuieli suplimentare, pentru a lupta împotriva sa, fiind necesar a o distruge în totalitate.

Prima variantă poate avea un anumit preţ în termeni financiari, dar este util de a preciza: care este acest preţ? Acesta este de fapt un lucru destul de problematic. Nimeni nu poate fi sigur, cum ar putea fi estimat preţul concret al corupţiei politice. Atunci cînd această corupţie acaparează sistemul de luare a deciziilor politice, efectele sale privează publicul de posibilitatea de a ţine sub control cheltuielile publice. Corupţia poate fi materializată, iar acest lucru este cu atît mai vizibil, cu cît pe fondul plîngerilor tot mai frecvente de tratament discriminatoriu şi corupţie aproape că nu mai există cazuri de condamnare a unor contravenţii civile, administrative, economice, pe temeiuri verificate. Corupţii, conştienţi de puterea numărului cât mai mare în structurile puterii, au tendinţa (şi interesul!) de a se întări pe poziţiile pe care le deţin şi chiar să planifice în mod organizat adevărate campanii de acaparare a unor noi instituţii, de care au nevoie, pentru a-şi spori influenţa pe ansamblul societăţii. Dările de seamă ale serviciilor fiscale ne conduc, de asemenea, la ideea că uneori este mai uşor să eviţi sancţiunile civile, decît să achiţi impozitele cerute de stat. În aceste condiţii, ascunderea veniturilor ilegale de către populaţie solicită revizuirea legislaţiei fiscale, nu doar din raţiuni pur economice de colectare a tuturor impozitelor, dar şi prin atragerea sprijinului populaţiei în susţinerea unui sistem, care să fie considerat onest şi necorupt, în acelaşi timp.

Acei care sînt de partea corupţiei vor căuta, evident, să o aplice atît în plan profesional, cît şi în plan geografic. Continuînd să-şi folosească în mod fraudulos poziţiile sociale, în cadrul agenţiilor sau ministerelor guvernamentale, funcţionarii corupţi vor dori să reziste oricăror schimbări de sistem, care ar putea să pună capăt anomaliilor sistemului existent. Această rezistenţă la schimbare se manifestă inclusiv prin crearea de legi şi acte normative, care să crească opacitatea guvernamentală, să reducă prezenţa ziariştilor la şedinţele guvernului, să publice doar legile adoptate, fără a face nici măcar o prezentare prealabilă a celor mai importante acte normative discutate în Parlamentul Republicii Moldova. Cu cît mai alambicată pare legislaţia adoptată, cu cît mai stufoase par legăturile şi contradicţiile dintre diverse legi, cu atît mai mult vor conveni acestea birocraţilor corupţi, care se pot salva, în acest fel, din orice situaţie, rămînînd credincioşi intereselor comerciale sau mercantile ale anumitor grupuri "creditoare".

Astfel de acţiuni camuflează, în fiecare caz aparte, caracterul ilegal şi nelegitim al acestor decizii, justificate doar de angajamentul personal al unor funcţionari de a-şi construi anumite "afaceri personale", prin utilizarea însemnelor publice, adică: al autorităţii publice, al încrederii publice şi al resurselor naţionale. Astfel, putem spune că avem de a face cu marea corupţie, în toate cazurile în care sînt folosite aceste însemne ale autorităţii, pentru obţinerea unor cîştiguri personale. Din punct de vedere utilitar, se spune că, dacă populaţia doreşte, atunci corupţia trebuie să existe. Este greu de contrazis acest punct de vedere, într-o societate care se menţine pe o economie deficitară, dar aplicarea acestui punct de vedere generează cîteva critici de principiu: prima este că sînt încălcate idealurile dreptăţii, echităţii, în sistemul democratic, prin încercările de a da mită, influenţînd procesul de luare a deciziilor şi stimulînd alte activităţi corupte. A doua este problema funcţionării corupţiei, unde e puţin probabil, ca o întreagă societate (în afara grupelor criminale) să dorească să aibă foloase în urma activităţilor nelegitime. Punctul de vedere utilitar asupra corupţiei este subiectiv şi, pînă la urmă, poate fi fatal pentru funcţionarea sistemului politic în ansamblul său.

Preţul pe care ar trebui să-l plătească o societate democratică ar fi prea mare. Deci, corupţia nu este pur şi simplu un obicei, care nu merită atenţia publicului, sau este un argument pe plan secund al sistemului şi structurii politice, pe care o căutau, dar nu o puteau prinde. Acest punct de vedere sugerează însă şi faptul că nu ar exista soluţii ideale împotriva corupţiei, ca fenomen sistematic. Adică, nu există nici un sistem de instituţii care nu ar putea fi afectat, la un anumit moment, de pătrunderea unor forme de "acaparare" a unor anumite segmente funcţionale, de către persoanele investite cu autoritate, pentru a-şi re-orienta o parte din resurse spre propriile interese individuale. Am putea evidenţia, în acest context, 2 aspecte complementare: un aspect care ţine de calitatea personalului şi al doilea aspect – care ţine de logica instituţiei respective. În primul caz, ne vom ciocni cu situaţia în care corupţia se împotriveşte tendinţei de modernizare, împotriva apariţiei a ceva mai nou şi eventual mai progresist. Acest aspect nu trebuie confundat cu factorul uman, care, de exemplu, refuză să servească interesului public, din motive care au fost provocate de diverse insatisfacţii legate de responsabilităţile curente, de lipsa de profesionalism sau de lipsa de control din partea instituţiei pe care o reprezintă.

cu statul, care-i reprezintă politic. Este vorba, deci, de apelul la ideologie, fiindcă substituirea "interesului public" printr-o avariţie multiplicată, la nivelul structurilor de stat, reprezintă cea mai proastă ideologie posibilă pentru societate. Din păcate, există foarte puţine resurse, pentru a pune pe picioare, în condiţiile actuale, un sistem al serviciului public viguros şi de încredere. De obicei, administraţia publică nu răspunde la criticile adresate în presă, decît prin remarci maliţioase sau negări categorice asupra oricăror fapte, folosite de ziarişti, interesul corporatist fiind foarte puternic. Pe de altă parte, actualmente nu există remedii interne credibile, pentru ca serviciul public să-şi adecveze valorile şi performanţele. Fiecare schimbare de guvern înseamnă, de fiecare dată, un cutremur pentru întregul sistem al serviciului public. După alegeri, oameni întîmplători, "ochiţi" de către partidul de guvernămînt literalmente de pe stradă, sînt plasaţi în poziţii centrale pentru instituţiile publice, în timp ce funcţionari publici cu multă experienţă sau/şi potenţial de creştere calitativă sînt neglijaţi cu ostentaţie şi desconsiderare. Toate acestea se petrec sub lozinca "adevărului celui mai puternic din Parlament", respectiv: Serviciul public este tratat ca fiind în serviciul partidului majoritar şi nu după cum ar

CÎT DE DES TREBUIE SĂ OFERIŢI MITĂ, PENTRU CA SĂ AVEŢI ACCES LA ANUMITE SERVICII PE CARE VI LE DORIŢI?

1.	Întotdeauna, pentru ca lucrurile să meargă strună	28,7
2.	Uneori, în dependenţă de persoana care oferă aceste servicii	33,6
3.	Ori de cîte ori birocraţia este rigidă şi ineficientă	15,9
4.	Niciodată	21,3

Mărirea salariilor pentru funcţionari nu va opri corupţia mult timp, fiindcă, în absenţa unor instrumente eficiente de supraveghere a autorităţilor publice şi de responsabilizare a "purtătorilor de autoritate", aceste instituţii vor fi pur şi simplu acaparate de către grupuri corupte de interese. Unii dintre funcţionarii publici îşi vor dori să fie bogaţi ca-n poveste, pentru a-şi permite să viseze orice, fiind gata să folosească accesul lor la resurse, spre a-şi spori şansele de realizare a viselor lor personale. Dar majoritatea cazurilor de "mare corupţie" nu se reduc numai la efectele de resurse sau la pagubele care se produc în plan financiar. Cele mai importante daune sînt înregistrate în planul aşteptărilor populaţiei în raport cu instituţiile publice, în raport

fi trebuit s-o ceară logica şi bunul simţ – în serviciul implementării şi executării celor mai bune politici publice în domeniile prioritare. Pînă la urmă, noile direcţii de activitate şi hotărîri administrative sînt implementate fără analize prealabile minuţioase, fără a se ţine cont de opinia publică sau de anumite evaluări independente, ceea ce încurajează funcţionarea, în cele mai ideale condiţii, a maşinii birocratice corupte. Respectiv, gradul de transparenţă asupra deciziilor politice şi administrative produce o alienare constantă a opiniei publice şi o încetăţenire a unor "tabu"uri greu de spart, în cadrul instituţiilor subordonate unor funcţionari corupţi.

Partea a II-a. ***Evoluţia fenomenului corupţiei politice şi regulile acesteia de funcţionare***

2.1. Comportamentul producătorilor de corupţie şi moralitatea obscură a corupţiei

Absenţa transparenţei la luarea deciziilor privind banii publici a fost în permanenţă o condiţie foarte prielnică pentru înflorirea corupţiei în stat. Utilizarea creditelor străine pentru procurarea de lucruri inutile sau puţin folositoare, sau folositoare dar numai dacă acestea sînt rulate prin intermediul unor firme protejate (Sangheli), a ajuns deseori în atenţia presei de la Chişinău. De cele mai multe ori, însă, aceste cazuri au fost cu bună ştiinţă "uitate" de justiţie, neglijate de către parlamentari, pentru că, pînă la urmă, să nu se intenteze decît cîteva acţiuni judiciare, şi numai atunci cînd persoanele care s-au "prins" nu au avut în spatele lor sprijinul unor grupuri politice care le-ar fi scutit de supliciul acestor dezvăluiri. De regulă, justiţia nu s-a obosit să verifice faptele relatate de presă, iar persoanele sau instituţiile care au nimerit în vizorul presei s-au mulţumit să decline orice atribuţie sau să păstreze o linişte îndelungată, mai mult decît elocventă pentru a înţelege cît de puternic ţineau aceştia la imaginea instituţiei pentru care erau angajaţi.

Alte probleme apar ca urmare a corupţiei în poliţie, dat fiind faptul că poliţia activează în sectorul public, accentuîndu-se influenţa corupţiei din politică, îndeosebi cînd este vorba despre investigarea unor dosare penale sau civile, ceea ce face deosebit de important de a evalua motivele existente în exercitarea influenţei sau luarea deciziilor, în funcţie de interesele existente, de natură personală, de grup sau corporative. Organele de stat competente ar fi trebuit să fie obligate să întreprindă o minimă verificare a informaţiilor expuse în presă, la cel mai slab semnal, şi nu să urmeze păgubosul dicton: "Cîinii latră – caravana trece!".

CÎT DE FRECVENT TREBUIE SĂ PLĂTIȚI MITĂ ATUNCI CÎND VĂ ADRESAȚI INSTITUȚIILOR PUBLICE?

	poliție	justiție	procuratură	fisc	vama	școli	spitale	Secțiile de pașapoarte	Guvern
F.des	18,8	15,9	15,1	20,5	27,6	11,4	22,6	11,8	9,9
Des	35,2	28,5	29,0	22,2	26,7	30,8	42.4	22,2	12,3
Rar	18,6	17,4	15,3	15,0	10,6	25,9	16,4	20,2	18,0
Deloc	23,7	29,2	30,6	32,2	29,0	27,4	16,1	36,0	47,9

CÎT DE RĂSPÎNDITĂ ESTE, ÎN OPINIA DVS, CORUPȚIA ÎN REPUBLICA MOLDOVA?

1.	Aproape toți funcționarii de stat sînt implicați direct sau indirect în corupție	18,5
2.	Cei mai mulți din angajații organelor de control sînt corupți	13.2
3.	Demnitarii din primul eșalon al structurilor de guvernare sînt corupți	4,4
4.	Oficialii din autoritățile publice regionale (județene) sînt corupți	3,9
5.	Corupția este la orice pas	49,8
6.	Se vorbește prea mult despre corupție, nu este un factor atît de important	5,4

Potrivit intervievaţilor noştri, termenul de corupţie s-a demonetizat într-atît în societatea moldovenească încît "corupţii" nici nu se mai sinchisesc de a fi priviţi drept "corupţi", ajungîndu-se chiar la redarea acestei calităţi drept o virtute necesară şi chiar indispensabilă pentru beneficiul unor partide politice, cu puţină priză la electorat. Astfel, atunci cînd un asemenea partid ajunge la putere, acesta va atrage ca un magnet o puzderie de "corupţi" care-şi vor propune serviciile lor şefilor acestui partid, promiţînd furnizarea unor avantaje de îndată ce vor fi instalaţi într-o anumită funcţie publică. Aceasta demonstrează că corupţia este adînc implantată în mentalitatea oamenilor. Cetăţenii cred uneori că un număr mai mare de organe de control ar putea să rezolve problema corupţiei în societate, ceea ce reprezintă o iluzie şi o pistă falsă. "Abia după ce ai schimbat 10-20 de controlori în care ai avut încredere, îţi vei da seama că anume departamentele anti-corupţie devin generatoare de corupţie în stat"[30]. Numărul mare de organe de control în raport cu subiecţii care trebuie verificaţi îngreunează viaţa celor din urmă şi produce situaţii de concurenţă, chiar pe tărîmul celor care verifică, uneori de-a dreptul ridicole.

În principiu, orice procedură ce efectuează procurarea sau producerea bunurilor şi serviciilor pentru interesul unui colectiv poate fi influenţată de corupţie. Hotărîrea de a procura cutare sau cutare lucru aparţine celor ce iau parte la afacere, iar remunerarea este de partea celor ce controlează această procedură. Definirea necesităţilor societăţii e un moment de bază în procesul politic democratic, fiindcă anume în acest caz sistemul administrativ se apropie de necesităţile şi cerinţele grupărilor sociale. Intermedierea politică seamănă cu un filtru prin care se articulează şi se unesc diverse interese, iar scopul ei este de a identifica şi interpreta necesităţile populaţiei, de a le alege şi generaliza pe acelea care pot fi expuse în aspect politic, de a propune, a apăra şi critica cursul politic şi metodele de a atinge scopul, dacă e necesar a da explicaţii din ce cauză scopul nu poate fi atins. Corupţia schimbă radical aceste funcţii. Corupţia şi cei ce fac parte din ea contribuie la reducerea raţiunilor de funcţionare a instituţiilor de stat, care sînt destinate pentru apărarea intereselor obşteşti şi în vederea formulării lor. În schimb, rezultatul activităţii acestor instituţii corespunde de minune cu interesul funcţionarilor de stat.

Atunci cînd corupţia politică este de natură sistematică, tolerarea cazurilor de gestionare frauduloasă a cheltuielilor publice devine adeseori un scop de înaintare în carieră pentru mulţi dintre funcţionarii publici aflaţi în serviciul Guvernului. Administratorii tind să atragă în zona lor de influenţă resurse financiare cît mai mari şi de a primi taxe sub formă de mită în procesul de redistribuire a acestor resurse, formîndu-şi propriile oaze de influenţă şi interzicînd orice tentativă de "iluminare" a procesului decizional intern. În toate cazurile, fără excepţie, se observă că aceste instituţii publice se obişnuiesc a atrage foarte puţină atenţie necesităţilor publicului larg şi interesului general, iar distribuirea resurselor urmează o schemă bine stabilită de practicare a corupţiei şi de penalizare a indivizilor care nu doresc să accepte aceste reguli de joc. Necesităţile publice pot rămîne nesatisfăcute dacă politicienii ce participă la redistribuire nu sînt satisfăcuţi de mita propusă. În dependenţă de poziţia pe care o ocupă întreprinderile, în timpul tratativelor cu administrarea publică, pentru îndeplinirea unei comenzi din partea ei, deseori funcţionarilor li se propune comisioane în urma acestei afaceri.

În acest mod se aplică procedura de satisfacere a interesului personal. Corupţia contribuie la apariţia brokerilor ilegali, care au un interes privat în manipularea resurselor publice. Dacă distribuirea resurselor de către puterea locală devine neclară din punct de vedere al corupţiei pentru puterea centrală, atunci în aceste ramuri ale puterii apar conflicte. Coordonarea deciziilor de către administrarea locală cu cea centrală, în redistribuirea resurselor, devine vitală în cazul finanţării centralizate. În situaţii similare, intermediarii, adică consultanţii sau planificatorii cu legături de partid au funcţia de a nu permite contacte neformale dintre acei ce distribuie fondurile şi cei ce formulează necesităţile obşteşti. De fapt, ei au rolul de a identifica proiectele ce vor fi realizate, cu scopul de a determina punctul comun de interese dintre politicieni şi firme ce sînt incluşi în acţiuni de corupţie. În perioada de pregătire a campionatului mondial de fotbal Italia – 1990, a apărut figura de consultant care dezvolta şi populariza punctul său de vedere şi activa ca garant vis-à-vis de ceilalţi participanţi politici. Anume el identifica şi aprecia interesele şi dorinţele celorlalţi participanţi politici, susţinînd succesele pentru buna cauză, adică a proiectului ce avea semnătura corespunzătoare. Politicienii corupţi, în cazul cînd au interes în careva proiecte finanţate de la bugetul de stat, nu-i permit să înceapă, pînă cînd nu-şi obţin

partea lor de "interes", motivînd adeseori că cheltuielile sînt prea exagerate şi prea discrete. Doar cînd toate calculele reale ale situaţiei sînt pe faţă şi interesele satisfăcute, atunci pot începe procedurile de distribuire a banilor publici pentru necesităţile publice.

2.2. Formele de manifestare şi natura corupţiei politice

a. Extorcarea de gratificaţii. Într-o serie de ministere, de exemplu, nu sînt semnate nici un fel de deplasări, pînă persoanele respective nu au manifestat/probat, într-un fel sau altfel, recunoştinţa sau admiraţia pentru persoanele responsabile de această procedură. Desigur, este adeseori destul de greu de trasat o linie clară între toate aceste forme de corupţie: extorcare, solicitare de mită şi mită. Oamenii de afaceri pretind, de exemplu, că toate mitele pe care sînt impuşi să le plătească sînt de regulă bani de protecţie, în timp ce alţii afirmă că este vorba de mită, nu de extorcare de mită. Cel mai frecvent termen utilizat în mod curent de către cetăţeni este cel al mitei de stat, aplicabil tuturor instanţelor de control asupra proprietăţilor, mărfurilor, cheltuielilor publice. Adeseori, aceste controale efectuate din numele statului includ şi o formă mai specială de control asupra organizaţiilor politice, asupra candidaţilor aflaţi pe listele unui anume partid politic sau în spatele unor opinii formulate de către acest partid.

Un preşedinte al consiliului judeţean, mai puţin favorizat de partidul de guvernămînt, poate uşor să se trezească cu conturile financiare ale judeţului blocate, judeţul poate fi lipsit de energie electrică chiar şi atunci cînd situaţia financiară a judeţului nu este cu mult mai rea decăt a altor neplătitori, iar relaţiile sale cu instituţiile deconcentrate în teritoriu aparţinînd diferitor ministere sau agenţii guvernamentale să devină dintr-odată incandescente. Acelaşi tip de sancţiuni poate fi uşor impus de sus în jos pînă la cel mai umil dintre alegători, suspectat de a fi votat sau de a fi promovat în ultima campanie electorală partidul sau formaţiunea de partid aflată în disgraţie. Obiectul controlului nu ar trebui teoretic să influenţeze o persoană în funcţie de referinţa sa la comportamentul politic, dar adeseori este exact scopul urmărit. Acest tip de control se extinde uneori pînă la atitudinile politice ale unor lideri aleşi local, primarii fiind primii pe listă pentru a fi sancţionaţi de către partidul lor concurent, dar şi bancherii sau oamenii de afaceri care şi-au oferit suportul lor financiar pentru partidele de opoziţie. Sunt numeroase cazuri cînd Guvernul a închis gura unor parlamentari mai zurbagii, prin oferirea de apartamente gratuite sau prin delegarerea lor pentru funcţii diplomatice (cu acordul Preşedintelui Republicii Moldova). Chiar dacă aceste exemple nu pot fi descrise amănunţit, ele sînt ilustrative pentru efortul de clasificare urmărit în acest studiu.

b. Favoritismul şi auto-coruperea serviciului public. O altă formă de implant de influenţă poate fi descrisă prin auto-coruperea demnitarilor. În majoritatea cazurilor analizate anterior: mita, extorcarea, mituirea prin stat şi alte tipuri posibile, există o relaţie foarte clară între două părţi ale acestei tranzacţii sau implant de influenţă. În cazul auto-corupţiei, demnitarii de stat, în calitatea lor de autorităţi publice recunoscute, joacă, de fapt, ambele roluri: şi pe cel de corupător şi pe cel de corupt. De exemplu, în acest caz, demnitarul de stat îşi asigură pur şi simplu anumite privilegii personale, pentru care ar fi trebuit de altfel să plătească mită, dacă s-ar fi găsit în afara sistemului de autorităţi publice. Funcţia pe care o deţine îl poate tenta să-şi aranjeze contracte preferenţiale pentru sine sau pentru familia sa ori apropiaţi, sau folosind firme fantomă, care îi asigură respectiv un cîştig gros, în eventualitatea că va părăsi poziţia lui actuală. Aceeaşi funcţie îl poate ajuta pe un funcţionar avid de bani să privatizeze proprietăţi publice, care pot fi utilizate pentru comercializarea lor ulterioară sau pentru transferarea lor în posesia unor cercuri economice (sau de alt ordin), interesele cărora le reprezintă.

Adeseori, acest tip de comportament devine atît de molipsitor, încît instituţiile puterii în stat se transformă într-o structură închisă de reproducere în serie a unor oameni înavuţiţi, care formează un adevărat cordon sanitar în jurul puterii. În aceste condiţii, orice alternanţă la putere a unui alt partid este considerată drept o traumă personală a întregului şir de înavuţiţi şi de protejaţi, obişnuiţi să implanteze aceleaşi reguli de comportament, în orice echipă ar aspira la conducerea ţării. Veniturile sînt uneori utilizate pentru scopuri comune, adică pentru perpetuarea prezenţei echipei executive la conducerea Guvernului – principalul distribuitor de bunuri economice, şi adeseori, aceste venituri sînt administrate unipersonal, de către liderul de partid, reconstruind în acest fel un sistem de

asigurare personală, de tipul celor existente în închisorile puşcăriaşilor-recidivişti. De loc surpinzător că, într-o ţară deosebit de săracă şi neperformantă în termeni economici, valoarea totală a contribuţiilor, mobilizate în perioada scrutinurilor electorale, se cifrează la zeci de milioane de dolari.

c. Patronajul politic, comercializarea posturilor ministeriale. Sistemul de patronare politică a fost şi continuă să fie o metodă dintre cele mai importante la consolidarea sectorului activ politic al populaţiei într-o masă coezivă şi sensibilă la sloganurile politice ale partidului aflat la guvernare. Patronajul ajută la susţinerea sprijinului popular, prin monitorizarea atentă a persoanelor care animă din interior grupurile de alegători potenţiali, introduce elemente de disciplină pre-electorală, şi consolidează sentimentul direcţiei menţinute de către partidul respectiv. Desigur, nu există nimic ce s-ar putea incrimina diverselor strategii de întărire a loialităţilor politice în jurul partidelor politice, fiindcă acest obiectiv este considerat în general ca unul legitim şi democratic. În numeroase ţări, electoratul este cel care oferă cea mai mare parte a resurselor necesare pentru finanţarea partidelor politice, contribuind în acest sens la responsabilitatea personalului politic, la omogenizarea cerinţelor partidului şi la întărirea coeziunii interne a elitelor acestui partid. Voluntariatul american, pus în serviciul partidelor politice, reprezintă un model în acest sens. Partea negativă a patronajului politic apare din momentul în care partidele de guvernământ sînt tentate să-şi sporească influenţa politică nu doar pe seama trezoreriei umplute prin cheta publică, colectată individual, dar şi mai ales prin intermediul banilor guvernamentali, destinaţi altor scopuri şi deturnaţi, în condiţii de netransparenţă şi lipsă de responsabilitate bugetară, care sînt donaţi unor activităţi şi acţiuni care reprezintă doar interesul corporatist al unui anumit partid.

Nu este neapărat ca aceste donaţii să fie vărsate în bani peşin pe contul partidului, care de obicei rămîne să conţină tot atîţia bani cîţi au fost necesari pentru deschiderea contului la înregistrarea partidului. În sfîrşit, patronajul politic se manifestă şi în cazurile în care partidul aflat la putere va încerca să-şi privatizeze cele mai importante instituţii de control în folosul vistieriei sale de partid, precum şi a "galeriei" sale de finanţatori, admiratori sau datornici, care aşteaptă o atitudine mai caldă din partea organelor de control, din moment ce partidul care a obţinut resurse importante pentru a se căţăra la guvernare deţine puterea. Această optică de gîndire pare a fi aproape un calapod pentru orice guvernare în Republica Moldova. Acelaşi instrument este însă deosebit de grav pentru toţi cei care s-au aflat pe cealaltă baricadă şi care, odată cu schimbarea partidului de guvernare, vor simţi în curînd şi suflul de ghiaţă al controalelor impuse de partea adversă. Această reacţie tipică a devenit atît de familiară celor care urmăresc fenomenul politic încît atunci, cînd organele de control întreprind, în cele din urmă, anumite acţiuni mai active, se crede, în general, că îndeplinesc o nouă comandă politică. "*Dacă sînt controlaţi, funcţionarii publici sau unii aleşi locali au sentimentul că cineva vrea să se răfuiască cu ei politic. În fond, reacţia normală a unui demnitar ar fi alta; foarte bine – să mă controleze oricine: Curtea de Conturi, un ziarist, un cetăţean, să mă caute prin toate buzunarele, să verifice orice act. De ce ar trebui cineva să aibă o reacţie de respingere, căci ea devine suspectă*"[31].

Există o serie lungă de avantaje, cum ar fi distribuirea de contracte, comenzi, circulaţia banilor publici sau facilităţile fiscale, în schimbul unor servicii politice ori pentru susţinerea electorală, ceea ce urmăreşte de fapt exact acelaşi scop pe care l-ar fi avut banii vărsaţi direct pe cont. Mulţi funcţionari de partid sînt recompensaţi pentru lucrul lor în beneficiul partidului cu numeroase contracte garantate de guvern: contracte pentru tranzitarea mărfurilor, contracte de construcţie a drumurilor, sedii municipale pentru diverse organizaţii subsidiare unor partide politice, chiar administrarea unor bănci de stat şi alte tipuri de servicii care se plătesc, de fapt, din banii publici. Aceste relaţii servesc de fapt unui scop clar determinat de a controla oamenii prin funcţiile alocate acestora, întărind disciplina de partid şi mărind veniturile potenţiale de pe urma acestei geometrii a succesului, în carierele funcţionarilor de partid. S-ar părea că aceste alocări de funcţii oamenilor fideli partidului ajută acestora din urmă să cîştige mai mult decât ar cîştiga partidul, dar aspectul patronajului politic şi alte forme de mituire de stat demonstrează elocvent că funcţia rîvnită, speranţa obţinerii acestei funcţii sau alte gratificări personale imediate servesc foarte bine la solidificarea unei clase politice, căreia îi lipseşte experienţa politică necesară (tribalism) sau resursele necesare (oligarhie), pentru a-şi susţine în mod efectiv opţiunile pe care le împărtăşeşte şi valorile pe care le anunţă.

d. Controlul ideologic asupra agenţiilor guvernamentale. Tot în aceeaşi ordine de idei, ar trebui să menţionăm că implantul de influenţă politică în activităţile patrimoniale sau de proprietate a Guvernului (mai ales în etapele privatizării în masă) rezultă în crearea unor relaţii de control în cadrul maşinăriei politice existente în statul respectiv. Astfel, un şef de departament instalat în Departamentul de privatizare, pentru a asigura partidul cu mijloace circulante şi servicii oneroase, este uşor controlabil mult timp după expirarea termenului de aflare a sa în funcţia respectivă. Fiecare din miniştrii instalaţi pe liste de partid care s-a grăbit să-şi arăte loialitatea faţă de partidul care l-a propulsat este uşor manipulabil chiar şi ulterior, atunci cînd se găseşte aparent în opoziţie. Diverse implanturi de influenţă servesc partidelor şi grupurilor de lideri ale acestor partide să controleze importante segmente de electorat. În acest fel, un grup politic de influenţă, ajuns la putere, se identifică atît de mult cu puterea pe care o mînuieşte, încît, aparent, nici nu mai are nevoie de cetăţeni, acceptînd dialogul doar cu anumite grupuri oligarhice de presiune, care pot, atunci cînd doresc, ameninţa stabilitatea guvernului.

e. Avantajarea unor partide şi blocuri electorale. Punerea la dispoziţia partidului la putere a tuturor resurselor disponibile statului, prin intermediul aşa-ziselor "resurse administrative", a fost constant criticată de-a lungul alegerilor trecute, fără însă ca să existe nici o sancţiune şi nici o urmare logică în instanţa de judecată pentru partidele cărora li s-a încriminat această vină. Din contra, partidele care s-au aflat la putere au considerat drept absolut normal şi legitim să implice în folosul lor electoral majoritatea agenţiilor guvernamentale, să folosească maşinile, telefoanele, birourile şi poziţia oficială a unor importanţi demnitari ai statului, tot ei şi candidaţi electorali, pentru a spori şansele lor electorale. Pe de altă parte, partidele cu mulţi bani pot folosi în mod disproporţionat acest avantaj, în contradicţie flagrantă cu prevederie Codului Electoral, care stipulează egalitatea de şanse electorale, fără ca acest lucru să deranjeze Comisia Electorală Centrală. Mai mult, chiar şi după nenumărate sesizări, CEC nu întreprinde acţiunile necesare pentru a curma utilizarea abuzivă a banilor nedeclaraţi în campania electorală, întrucît nu dispune de posibilităţi pentru efecutarea verificărilor de rutină. Oamenii politici cred, în general, că legislaţia electorală existentă este prea blîndă şi uşor de ocolit, pornind şi de la faptul că structurile statului: poliţia, procuratura şi justiţia nu se implică la modul serios, fiind de obicei loialte partidului puterii. Un avantaj serios în orice campanie l-a constituit şi folosirea abuzivă a TV şi a Postului Naţional de Radio în serviciul puterii, promovînd deschis (depăşirea timpului acordat oficial) şi indirect (sub diverse pretexte de a prezenta opinia ministerelor sau agenţiilor, reprezentate pentru moment de către anumiţi candidaţi – tot ei şi funcţionari publici) interesele unor grupuri electorale. Nedgrevarea din funcţiile deţinute pe parcursul alegerilor are o tradiţie foarte îndelungată în scurta istorie a alegerilor din Republica Moldova.

În 1994, prim-ministrul Andrei Sangheli îşi folosea prerogativele sale oficiale, pentru a convinge populaţia că este foarte popular la Moscova, iniţiind negocieri asupra achiziţionării de produse petroliere pentru semănăturile de primăvară, în toiul scrutinului parlamentar, chiar dacă acest lucru ar fi trebuit să rămînă prerogativa ministrului de resort al agriculturii. Televiziunea de stat, aservită preferinţelor ideologice ale Cancelariei de Stat a Guvernului, nu scăpa nici un moment să nu relaţioneze succesele primului-ministru "nederogat", aflat pe un loc de frunte în listele electorale ale PDAM, de viitorul program de guvernare agrarian. Ce a urmat după 1994, poate fi documentat mai ales cu rapoartele Curţii de conturi: corupţie, manipulare, utilizare frauduloasă de fonduri pentru experimente economice eronate, politică externă buimacă etc. Tot astfel, urmînd formula "de vis" a predecesorilor lor, pe parcursul guvernării Ciubuc, membrii Guvernului central căutau soluţii urgente pentru amînarea decuplării republicii de la sistemul de furnizare a energiei electrice, chiar în ajunul şi pe parcursul campaniei prezidenţiale din 1996, iar campania electorală a Mişcării Braghiş a fost construită şi instrumentată cu larga participare a Cancelariei de Stat şi a ministerelor de forţă (inclusiv a Ministerului de Interne, SIS şi a Ministerului Apărării).

2.3. Maşinăria politică a corupţiei şi actorii săi principali

Partidele. Multe fenomene legate de corupţie sînt produsul îi efectul felului în care activează în interior unele partide. Liderul de partid este, de obicei, persoana cheie în manipularea fondurilor pe care partidul, legal sau mai puţin legal, le primeşte din partea susţinătorilor săi. De regulă, orice tentativă de a impune un control mai riguros şi mai transparent asupra modului de finanţare a partidelor se ciocneşte de o rezistenţă în grup a conducerilor

de partid, care prin argumentul că orice partid trebuie să-şi păstreze discrete sursele de finanţare, va respinge orice încercare de a cunoaşte mai mult despre aceste surse. În multe cazuri, partidele se transformă în simple firme, care angajează la lucru mercenari plătiţi cu ora, nişte birouri de angajare şi de plasare în cîmpul muncii de partid, întreţinînd echipe puţin eficiente, dar avare la bani şi, în anumite cazuri, lipsite de scrupule în ceea ce priveşte principiile ideologice, la care fac trimitere în timpul acţiunilor de partid. În consecinţă, evitarea unor discuţii serioase şi documentate asupra banilor de partid conduce la degenerarea politicii făcute de partide şi a elitelor de partid în simple cluburi de interese a unor oameni, cu pretenţii minore şi randament zero în perspectivă medie. Finanţarea partidelor trebuie să aibă nişte reguli foarte stricte, pentru ca, cel puţin la modul ritual, societatea civilă să poată folosi acest argument împotriva manipulării voturilor şi alegătorilor în scopuri oculte fenomenului politic.

şi Ucraina, Georgia şi Armenia, şi dacă în Rusia se va adopta această lege, Parlamentul de la Chişinău nu va întîrzia să purceadă şi el la rezolvarea acestei dileme. S-ar părea, însă, că adoptarea unei asemenea legi ar putea să favorizeze foarte mult un partid majoritar la guvernare şi, din această cauză, monitorizarea implementării unei asemenea legi ar trebui de efectuat cu maximum de transparenţă şi de către organizaţii creditate cu multă încredere din partea societăţii civile.

O primă problemă la care va trebui să ne gîndim, a propus un interlocutor, este să anticipăm care ar putea fi impactul acestei legi asupra partidelor extra-parlamentare? Cîţi doritori de a contribui la creditarea acestor partide se vor aduna, odată ce finanţarea legală a partidelor va fi pusă sub controlul statului? Există astăzi o inegalitate de şanse, care separă partidele "bogate" de partidele "nevăzute". S-a enunţat opinia că printre partidele bogate din Republica Moldova se numără:

CINE POARTĂ VINA PENTRU SITUAȚIA ACTUALĂ DIN ECONOMIA ȚĂRII?

(cel mult trei alegeri în ordinea priorității)

		I alegere	*a 2-a alegere*	*a 3-a alegere*
1.	Partidele politice care-au guvernat după 1991	45,0	4,3	4,1
2.	Partidele ne-comuniste, de dreapta	3,6	5,4	1,4
3.	Partidul comunist, de stînga	3,9	2,1	1,7
4.	Partidele centriste	2,2	3,3	1,9
5.	Guvernul	16,6	15,9	5,0
6.	Parlamentul	5,4	21,8	12,1
7.	Funcționarii corupți	9,9	18,9	13,6
8.	Moștenirea tristă a vechiului regim	3,0	4,4	5,0
9.	Occidentul, pentru politica de marginalizare a țării noastre	0,3	1,4	1,9
10.	Rusia, pentru politica de agresiune și susținere a separatismului	1,7	3,5	4,4
11.	Oamenii, care s-au dezobișnuit să mai muncească	4,1	6,5	8,2
12.	Cei care au blocat reformele, la orice etapă în care s-au aflat la guvernare	3,6	6,0	13,1

Evident, nici o ţară şi nici un sistem politic nu este protejat de corupţie (cazul Kohl în Germania şi Jacque Chirac în Franţa – sînt foarte concludente), dar regulile statornice educă cetăţeanul şi subiecţii politicii active în spiritul de care are nevoie societatea respectivă. S-a argumentat că problema finanţării partidului de către stat se găseşte pe agenda mai multor Parlamente din fosta URSS, inclusiv în Rusia

Partidul Renaşterii şi Concilierii, Partidul Democrat, care ar fi beneficiat de faptul că printre fondatorii acestora se numără imporante personaje ale vieţii economice din republică. Din discuţiile purtate s-a remarcat, de asemenea că, adeseori, conflictele deschise în public între liderii politici ai diverselor partide din Moldova sînt simple basme pentru consumul presei. Relaţiile obscure

asupra banilor primiţi de partide aranjează perfect relaţiile liderilor de partid, şi chiar dacă în ziare aceştia sînt descrişi ca fiind în polemică şi confruntare, faptul acesta nu-i încurcă de loc să participe împreună la curse de vănătoare, să viziteze saune, să împartă venituri provenite în urma promovării unor interese economice, aparent divergente de opţiunile ideologice ale acestor lideri[32]. Întrebarea care se pune este: cum ar trebui să se lupte cu o structură socială degradantă, care are efecte malefice asupra întregii societăţi? Cum ar trebui înlăturat un lider care a uzurpat puterea în sînul partidului şi îşi corupe propriii colegi de partid, transformînd partidul într-o grupare clientelar-oligarhică?

În opinia respondenţilor, mai multă democraţie internă în interiorul partidelor, nu atît prin legea partidelor cît prin anumite cerinţe faţă de statutele partidelor, ar însănătoşi imaginea şi eficienţa lor pentru societate. O sugestie exprimată de respondenţii a fost că în statutele partidelor ar trebui să existe stipulată condiţia de a nu putea figura pe listele partidului, dacă nu ai cel puţin, un an de experienţă activă pentru partid la alegerile generale, şi cel puţin jumătate de an – pentru alegerile locale, limitîndu-li-se accesul la oricare optanţi din afara partidului. Orice modificări în statutele partidului nu ar putea da roade, dacă nu există însă şi un stil corespunzător pentru conducerea acestui partid, capabil şi dispus să ocolească propriile legi statutare. Partidele politice suferă, în mare parte, de un exces de secretomanie faţă de publicul larg, ceea ce le transformă automat în nişte "întreprinderi cu circuit închis de producţie", alegerile fiind percepute doar ca nişte spectacole sau reprezentaţii, cu funcţia de a distribui nişte bani ocazionali angajaţilor partidului. Netransparenţa tradiţională a partidului actual de guvernămînt — PCM — este, din acest punct de vedere, un exemplu nociv pentru felul în care sînt selectate persoanele loiale ideologiei acestui partid la funcţiile importante ale Guvernului.

Unii dintre respondenţi au afirmat că PCM ar activa astăzi în Republica Moldova în acelaşi stil ilegalist ca şi pe timpurile în care era scos în afara legii (1991-1994). La drept vorbind, şi liderul acestui partid, Vladimir Voronin, recunoştea la o sesiune a PCM, din iunie 2001, că "unii dintre membrii partidului său activează în continuare ca nişte partizani care deraiază trenurile inamice, deşi războiul s-a terminat şi PCM este la putere". Critica cea mai frecventă care se formulează în mediile de presă este că PCM, chiar şi fiind un partid de guvernare (care are obligaţii mai mari şi responsabilităţi mai vaste faţă de public!), refuză în continuare să admită presa la plenarele şi congresele de partid pe care le desfăşoară. Această secretizare excesivă a vieţii interne de partid produce animozităţi, frică şi frustrări printre cei care se interesează de viaţa partidelor, în spiritul accesului liber la informaţie – principiu Constituţional – înscris în toate convenţiile internaţionale şi europene cu privire la drepturile civile şi politice ale omului. Molipsindu-se de spiritul acestei secretomanii, pînă şi Guvernul Tarlev a început să ţină presa la distanţă, nemaipermiţînd ziariştilor să asiste la şedinţele Guvernului, care ar trebui să fie deschise şi publice, potrivit Legii Guvernului, aceste restricţii fiind cu totul nelalocul lor atîta timp cît nu există alte posibilităţi de a lua cunoştinţă de politicile pe care noua putere le proiectează.

Statul. Pentru a înregistra o întreprindere privată, un cetăţean are nevoie de circa 22 de certificate şi alte documente care, oficial, ar trebui să coste circa 200-300 de lei, dar care în realitate îi costă pe solicitanţi între 600 şi 700 USD. Mai ales dacă acest solicitant doreşte să accelereze procedurile greoaie şi restrictive ale Ministerelor care exercită autoritatea de licenţiere. De regulă, acţiunea de facilitare şi de grăbire a procedurilor de înregistrare a unei firme private şi-o asumă alte firme, adeseori cu sediul chiar în incinta acestor Ministere. În pofida angajamentelor repetate ale Guvernului de a deschide lumină verde iniţiativei private şi de a înregistra firmele private printr-o simplă declaraţie nominală, în realitate organele statului transformă procedura de licenţiere într-o corvoadă, care înghite mulţi bani şi mulţi nervi. Participanţii la discuţiile din 31.07.2001 au subliniat temerile lor asupra monopolizării luptei împotriva corupţiei de către stat sau de către o singură agenţie de combatere a corupţiei, întrucît, "cu cît mai multe funcţii ale societăţii sînt asumate de stat, cu atît mai multă corupţie apare în acest stat, cu atît sînt mai căutate funcţiile plătite din banii publici, care ajută la sporirea propriilor averi"[33].

Concluzia logică la care ajunge omul simplu, în faţa unei întăriri peste măsură a organelor de control adminisrativ, este că decît să caute a-şi cîştiga singur pîinea, va încerca mai degrabă să se promoveze în structurile de stat, pentru ca să obţină un post la vamă sau în orice altă instituţie

care are capacitatea de a spori birocraţia şi incertitudinile cetăţeanului. Centralismul puterii actuale în Republica Moldova nu poate decît creşte aceste caracteristici ale unui sistem corupt. Există, aparent, un paradox legat de faptul că sărăcia generează corupţie şi corupţia regenerează sărăcie în societate. Această afirmaţie derivă din faptul concreşterii unei anumite clientele politice pe structura autorităţilor de stat.

Elitele politice. Există un complex de vină al intelectualităţii pentru declinul social şi economic pe care-l trăieşte societatea. În loc să contribuie la procesul de socializare politică, această elită (destul de subţire ca densitate) caută visător spre trecut sau spre modele de schimbare *à la charte*. Deloc întîmplător că populaţia trăieşte un sentiment de dezamăgire profundă de elita politică ce a reprezentat-o după 1991 încoace. Interlocutorii noştri au ţinut să arate că, provenind dintr-un mediu pernicios, clasa politică din Moldova a trebuit să facă greşeli pentru a putea concura cu fosta nomenclatură de partid, mai bine pregătită managerial şi mai bine asigurată material[34]. Din păcate, în Republica Moldova nu veţi găsi nici măcar un singur partid care să-şi acopere activităţile sale doar din cotizaţiile de membru, instituindu-se un cerc vicios prin care oamenii fără bani nu pot menţine un partid stabil. "*Fără resurse financiare, nu poţi mobiliza alegătorii*", s-a afirmat, însemnînd că fără a mobiliza anumite grupuri, mai mult sau mai puţin "legale", nu poţi spera să ajungi la putere, unde trebuie să promovezi anumite reforme. Cea mai mare parte a partidelor puternice, care a contat în competiţia pentru putere din republică, a trebuit să răspundă aceloraşi sfidări de natură economică şi morală. Problema este, aşa cum a fost formulată de către unul dintre interlocutori, unde rupem cercul vicios? Cel mai simplu ar fi de rupt acest cerc prin voinţa politică a Parlamentului – adoptînd o Lege privind prevenirea corupţiei! Dar, cît de mult doresc să-şi asume asemenea risc actualii parlamentari?

Mass media. Participarea ziariştilor la discutarea cazurilor flagrante de corupţie (politică, administrativă, uzuală) reprezintă o condiţie esenţială pentru însănătoşirea societăţii. Există însă foarte puţine publicaţii care riscă să abordeze probleme ale corupţiei politice pe paginile sale. Să însemne oare aceasta că ziariştii moldoveni nu ştiu ce înseamnă corupţie? Deloc adevărat, au răspuns participanţii la masa rotundă a ziariştilor privind problema reflectării în presă a corupţiei![35]. O explicaţie a faptului este că ziariştii nu sînt suficient de protejaţi de justiţie. Chiar dacă justiţia este oficial separată de partidul de guvernămînt, dreptul de telefon a supravieţuit destrămării vechiului regim prin aceeaşi impertinenţă şi ostilitate faţă de cetăţeanul simplu, care aşteaptă să i se facă dreptate, şi alături de ziaristul care aşteaptă ca situaţiile pe care le relatează în publicaţiile sale să trezească o cît de mică "tentaţie" pentru organele de control să verifice faptele. De regulă, cazurle de corupţie relatate în publicaţii, cum este FLUX, nu au provocat decît misiuni de control din partea fiscului asupra contabilităţii ziarului, susţin ziariştii angajaţi la această ediţie de presă. S-ar părea că presa din Moldova nu este pregătită spre a se bate pentru cauze civice împotriva guvernanţilor corupţi. Presa independentă nu are proprietăţi de care să fie sigură, nu are fonduri disponibile pentru susţinerea unor investigaţii independente, care consumă timp, eforturi şi risc profesional. Pentru comparaţie, s-a relatat bucuria unei publicaţii americane de a fi găsit anumite nereguli în conturile electorale ale unui primar din SUA, care cîştigase fraudulos alegerile locale şi pentru care publicaţia îl plătise 8 luni la rînd numai pentru acest caz. Practic, în Moldova nu există nici o publicaţie care să-şi permită un asemenea lux![36]. Pe de altă parte, martorii care sînt chemaţi uneori să confirme ceea ce a afirmat ziaristul în publicaţia sa sînt adesea înfricoşaţi şi trebuie să renunţe la mărturiile lor în instanţa de judecată. Şi asta fiindcă nu există prevederi reale care să protejeze martorii în legislaţia naţională.

Declinul economic a determinat o scădere bruscă a numărului de cititori. Ziarele oficiale, cu statut de ediţii publice, cum este: Moldova Suverană şi Nezavisimaia Gazeta, care aveau pe timpuri cîte 300.000 şi 400.000 de cititori, şi-au păstrat astăzi abia cîte 10.000. Deşi Guvernul este înregistrat drept fondator al acestor publicaţii, el nu participă cu nimic la finanţarea acestor publicaţii, decît poate (mai ales în ultimul timp!) la consolidarea cenzurii asupra articolelor publicate de către aceste două publicaţii cu acoperire naţională. Publicitatea reprezintă unica sursă de susţinere materială a acestor 2 ziare. Se ştie, însă, că publicitatea este un bun rar pe o piaţă deficitară cum este cea din Republica Moldova şi de aceea, orice atac (politic – resimţit de către anumite persoane influente!) poate anula obţinerea de comenzi sau contracte de publicare a reclamei. "Agenţii economici îşi publică reclama acolo unde nu se tem că vor păţi ceva"[37].

CINE, DUPĂ PĂREREA DVS, PROFITĂ CEL MAI MULT DE CORUPŢIE ÎN MEDIUL INSTITUŢIILOR STATULUI?

1	Partidele politice	73,2
2	Structurile criminale	87,2
3	Birocraţia de stat	78,1
4	Şmecherii	81,5
5	Structuri ale statelor străine	51,4
6	Oamenii corupţi	89,9

Interlocutorii noştri au relatat experienţa ziarului "Jurnal de Chişinău", căruia i s-au blocat cîteva contracte serioase de reclamă, din cauza unui articol cu accente politice mai stridente. Concluzia formulată este că "Dacă scrii ceva mai dur şi mai critic, după asta dispare reclama fără de care nu poţi supravieţui"! Tot din aceeaşi serie, TV Catalan a pierdut mulţi clienţi – furnizori de comenzi de reclamă, pe motiv că anumite emisiuni ale acestui post au fost percepute drept scandaloase aducînd atingere anumitor grupuri politice şi economice. Respectiv, puterea poate trimite oricînd poliţia economică, după orice emisiune în care critici Guvernul![38] Cineva dintre invitaţi a făcut trimitere, însă, şi la o decizie a Guvernului, publicată chiar în Monitorul Oficial, prin care toate societăţile pe acţiuni erau obligate să publice bilanţurile lor de acivitate doar în ziarul Capitala (editat de Primăria Municipiului Chişinău). În ciuda faptului că reprezentanţii societăţilor pe acţiuni recunoşteau că această decizie abuzivă le aduce pierderi în plus, tarifele pentru publicarea acestor materiale fiind mai înalte la Capitala decît în alte publicaţii, Guvernul a ţinut morţiş ca societăţile pe acţiuni să se conformeze întocmai deciziei adoptate. Cazul a devenit cunoscut în cercurile de ziarişti, prin tenta sa clar alimentată de interese meschine şi corupţie. Se ştie că ziariştii au încercat să pună la îndoială justeţea acestei decizii (inclusiv cei de la Flux, Moldova Suverană şi Jurnal de Chişinău), dar nu s-a reuşit a obţine nici un ecou din partea consilierilor primului-ministru. La rîndul lor, reprezentanţii societăţilor pe acţiuni au fost nevoiţi să se conformeze deciziei, chiar dacă ar fi putut să se adreseze în instanţa de judecată, care însă este suspectată de o mare dependenţă faţă de putere şi de neprofesionalism.

Întreprinzătorii. Orice etapă a tratativelor publice în careva afaceri creează un şir de premise pentru apariţia şi înflorirea diverselor forme de corupţie. Aceasta e din cauza procedurilor birocratice complicate şi din competenţa insuficientă de planificare a administratorilor publici, care duc la reţinerea îndeplinirii proiectelor publice şi la încheierea dubioasă a diferitor contracte. Acest proces duce la condiţionarea corupţiei în concurenţa de piaţă, unde mecanismele administrării publice caută un agent care, în mod garantat, va oferi bunuri şi servicii conform înţelegerii. Întreprinderile cu un randament mai mic nu sînt sigure că vor trece concursul, pentru a încheia contractul, iar mai departe decizia administratorului reflectă rezultatul dubios al afacerii corupte.

De obicei, administraţia coruptă are interese în mod continuu de a alege astfel de firme pentru îndeplinirea necesităţilor publice. Administrarea publică deseori încheie astfel de contracte riscante, fără ca să poată controla activitatea firmei cu care stabileşte înţelegerile. Astfel, întreprinderile nu au interes de a funcţiona efectiv şi nu prezintă estimări reale în perioada tratativelor. Deci, administratorul corupt nu poate cunoaşte cu exactitate cît de serios îşi va îndeplini obligaţiunile întreprinderea dată, neştiind realmente potenţialul problemelor ce pot apărea. Seriozitatea controlului acestor activităţi din partea organelor superioare depinde de legăturile politice pe care le au agenţii corespunzători. Multe cazuri arată că corupţia exagerează în mod intenţionat preţul proiectelor publice. Cei ce corup şi cei ce sînt corupţi au interes comun în astfel de intenţii, pentru a obţine acces mai mare la buzunarul public, satisfăcîndu-şi interesele personale. Făcînd cadou un asemenea contract pentru necesităţile obşteşti unor companii fără competenţa şi expertiza corespunzătoare (deseori, din cauza legăturilor cu partidele politice de guvernămînt), se ajunge la exagerarea cheltuielilor publice. Nenumărate companii cu capital public, care sînt create pe lîngă administraţiile ce au menirea de încheia şi îndeplini contracte, legate de programele publice, nu fac decît să exagereze cheltuielile şi să micşoreze transparenţa, pe baza căreia s-au luat deciziile corespunzătoare. Cu alte cuvinte, corupţia generează redistribuirea neefectivă, asigurînd priorităţi materiale participanţilor care încalcă criteriul interesului public, exagerînd cheltuielile financiare din bugetul obştesc.

Procedeele utilizate în acţiunile politicienilor şi birocraţilor, spre exemplu, în Italia, deseori ignorează eforturile umane şi organizaţionale ale

administraţiei publice. Deci, în faţa lor apare posibilitatea de a hotărî singuri la ce acţiuni să dea prioritate şi cum să se administreze resursele financiare. O hotărîre poate fi luată sau nu: ori poate fi examinată un timp nedeterminat, ori poate să se dea prioritate cărorva interese particulare faţă de celelalte, ori pot fi cheltuiţi mai mulţi sau mai puţini bani din bugetul public. Puterea singură poate hotărî cît timp şi cît efort să se acorde oficialităţilor, acestea fiind pîrghiile de influenţă ale politicienilor şi birocraţilor cu scopul de a primi mită de la cei care trebuie să muncească mai mult sau mai puţin, în dependenţă de preferinţele lor. Atunci cînd examinarea unor chestiuni ţine de o perioadă mai îndelungată şi aceste examinări devin sistematice, funcţionarul în cauză caută posibilităţi de a lua mită. Un sicilian spunea că deseori era obligat să plătească mită politicienilor pentru a nu-şi strica relaţiile care aveau menirea de a elimina problemele înainte sau după ce se dădea un ordin public. În sfera administrativă, unde există mecanisme ce reduc posibilităţile (oficiale şi neoficiale) de acces la bunuri şi servicii din partea funcţionarilor, nivelul corupţiei este mai jos. Concurenţa dintre corupători în sfera publică de a avea o influenţă cît mai mare are un efect negativ asupra administrării şi duce la cheltuieli suplimentare ale resurselor publice, mărind preţul, în cazul luării deciziilor de către ei.

Actele de corupţie politică creează posibilitatea de a exercita o influenţă în scop de a obţine profit. Preţul unei astfel de influenţe este următorul: *primo* e că deciziile se iau sub influenţe negative. *Secundo*: investiţiile şi redistribuirea bunurilor sînt efectuate fără ca societatea să aibă folos. Din alt punct de vedere, mecanismele responsabile pentru alegerea personalului politic şi birocratic sînt făcute în interes personal. Cînd activitatea agenţilor publici este neproductivă, trebuie de oprit şi de revăzut eficacitatea organizaţională. Dintre urmările negative ale corupţiei o mare atenţie se va acorda cheltuielilor în afaceri. Agenţii trebuie să depună eforturi pentru a-şi ascunde activităţile spre a nu fi cunoscute celeilalte părţi a afacerii. Necesitatea elaborării legislaţiei care previne corupţia ţine de faptul că însăşi lipsa ei generează corupţie şi ineficienţă, ceea ce duce la distribuirea resurselor publice în taină. Chiar şi aplicarea legislaţiei contra corupţiei e un lucru dificil, deoarece e nevoie de mult timp şi de un volum mare de informaţie despre cei ce dau şi iau mită. Acestea sînt metodele ce trebuie să fie aplicate pentru a influenţa benefic asupra administrării publice.

Corupţia poate fi şi este în permanenţă o sursă a lipsei de eficienţă. Distribuirea preferenţială a resurselor în urma exercitării de influenţă ar duce la degradarea eficacităţii din partea firmelor specializate în satisfacerea necesităţilor publice, după care, administrarea publică plăteşte apoi din greu efectele acestui proces. Legislaţia de obicei dă prioritate firmelor ce necesită cheltuieli mai mici, în comparaţie cu ceilalţi concurenţi, care doresc să între în această afacere. Cînd deciziile sînt discrete, criteriile neformale pot determina alegerea firmei corespunzătoare. Aceasta are loc atunci cînd factorul de încredere reciprocă este generat de relaţiile de prietenie, rudenie sau ale apartenenţei de partid. Formal, concursul poate avea loc, dar de fapt concurenţa e între cei ce dau mită efectiv funcţionarilor corupţi. Aici nu numai că nu se stimulează efectivitatea, care poate să soluţioneze productiv şi cu un preţ mai mic problemele sociale, dar şi aspectul moral care ar trebui să creeze relaţii de încredere reciprocă cu publicul din partea celor ce iau deciziile. Posibilitatea de a propune bunuri sau servicii cu calitate mai înaltă, la un preţ mai redus din partea unei firme, nu înseamnă că poate cîştiga licitaţia anunţată. Practica arată că firmele ce sînt gata şi pot plăti mită au cea mai mare şansă. Aceasta duce la faptul că firmele ce acordă servicii cu un randament mai mare sînt înlocuite cu cele mai puţin efective. De obicei, firmele care activează alături de administraţia publică, alcătuiesc un tot întreg neefectiv. Atunci cînd cheia dezvoltării economice aparţine celor ce se dezic de firmele efective din sectorul public, duc la cheltuieli suplimentare ale societăţii întregi. Astfel se stimulează cei ce pot avea relaţii cu administraţia publică coruptă şi nu cei ce sînt mai întreprinzători şi mai progresişti.

Funcţionarea ambiguă şi incoerentă a administraţiei publice conduce, de regulă, la extinderea scepticismului existent între cetăţeni şi întreprinzători în privinţa efectivităţii şi bunelor intenţii ale organelor de stat. Un politician sicilian spunea: "*Paraziţii din administraţie au transformat toate drepturile în servicii. Dacă e nevoie de un certificat sau un drept de construcţie, trebuie să aştepţi doi ani, dar pentru a-l primi eşti impus să-i rogi şi să le plăteşti pentru el ca pentru un serviciu.*" Politicienii şi funcţionarii de stat au interes de a prezenta funcţionarea administrării publice ca neefectivă şi imprevizibilă; în acest caz, ei pot propune selectiv protecţie împotriva acestor neplăceri.

Oferind plată, ei garantează accelerarea luării deciziilor în cazuri aparte, o interpretare mai comodă a regulilor, asigură proceduri mai simple sau un rezultat benefic în relaţiile cu administrarea publică. Cînd corupţia atinge puterea centrală, procedurile iraţionale şi fără sens se multiplică iar structura organizaţională reflectă interesele celor ce sînt corupţi. Astfel, momentul pozitiv al corupţiei, susţinut de unii, duce la extinderea neeficienţei asupra întregului sistem administrativ.

Deci, rezultatul pozitiv depinde de relaţiile personale cu birocraţii publici. Ei stimulează apariţia unor astfel de canale pentru administraţia publică în scopul intereselor personale. Necesităţile corupţiei, ce se creează pe un asemenea principiu, duc la selectarea celor ce doresc să dea mită pentru a-şi soluţiona problemele. Astfel, extinderea corupţiei duce la pesimism în societate, în legătură cu fărădelegile administraţiei publice. Chiar şi acei care evitau corupţia, pînă la urmă, caută protecţie, propunînd mită persoanelor corespunzătoare. Experienţa de a stimula agenţii publici cu ajutorul mitei duce la răspîndirea neîncrederii în onestitatea lor. Cînd societatea aplică cu succes procedura de a da şi a lua mită, atunci viitorul ei este în nuanţe pesimiste. Neîncrederea se răspîndeşte şi printre acei care nu dau mită şi conchid din senin că sînt obiect al discriminării. Răspîndirea neeficienţei şi fărădelegilor din partea statului, prin procedura de a da mită sau căutînd protecţie, are un sfîrşit fatal. Ea consolidează şi răspîndeşte neîncrederea la un nivel mai larg.

2.4. Corupţia politică şi separatismul teritorial.

Unii observatori politici au accentuat adeseori faptul că separatismul transnistrean a devenit de mult o afacere murdară care aduce venituri importante unor clanuri de la Tiraspol şi Chişinău[39]. Numai contrabanda, care este absorbită de această regiune, pentru a fi transportată ulterior ilegal pe teritoriul din dreapta Nistrului sau spre Ukraina, ajunge la peste 900 mln USD anual, potrivit Centrului de Studii Strategice din Moldova. Dincolo de statistica cifrelor, există afaceri care s-au dejucat chiar sub ochii opiniei publice din Moldova, fără însă ca cineva să dea explicaţii clare şi sincere asupra motivelor care au justificat aceste lucruri. Printre acestea vom numi şi transmiterea de ştampile vamale autorităţilor din Transnisria, care au reuşit în acest fel să susţină un comerţ înfloritor cu o bună parte din Europa şi America de Nord, sub însemnele vamale ale Chişinăului, fără a transfera nici un cent în bugetul de stat al Republicii Moldova. Să credem oare că această tranzacţie a urmărit doar un scop prin care autorităţile de la Chişinău ar fi dorit să se pună bine cu liderii separatişti? Ori, mai degrabă, la mijloc s-a aflat un calcul pragmatic, plătit cu bani peşin pentru vilele pe care o bună parte din politicienii de la Chişinău (Lucinschi, Snegur, Sangheli) şi le-au ridicat pe parcursul mandatelor lor. În mod constant, respondenţii chestionarelor noastre au arătat spre acest fapt, ca fiind unul din cele mai grăitoare fenomene ale corupţiei politice.

După acordarea ştampilei vamale, Tiraspolul a ignorat toate angajamentele prevăzute în Acordul Protocolar "Cu privire la soluţionarea problemelor apărute în activitatea serviciilor vamale ale Republicii Moldova şi ale Transnistriei" (7.02.96). Fără a trage concluziile cuvenite din această situaţie, Guvernul de la Chişinău oferă, la 11.03.96 Tiraspolului şi dreptul de certificare a producţiei. O parte considerabilă din marfa produsă la întreprinderile din zona necontrolată de Chişinău este scutită de taxe, la punctele vamale din Federaţia Rusă şi Ucraina, în corespundere cu Acordul încheiat la 18.02.94, între Guvernul Republicii Moldova şi Guvernul Federaţiei Ruse, cu privire la cooperarea din sectorul de producere şi la cooperarea tehnico-ştiinţifică din domeniile industriale de apărare. Atitudinea iresponsabilă a Chişinăului a făcut ca, pe parcursul ultimilor 10 ani, să existe practica vicioasă a înregistrării la Camera Înregistrării de Stat a Republicii Moldova pentru agenţii economici din zona nistreană care nu plătesc şi nici nu se grăbesc să plătească nici un fel de impozite în bugetul Republicii Moldova, fapt ce le-a permis să se prezinte în străinătate din numele şi sub însemnele Republicii Moldova, să atragă investitori şi să primească chiar şi garanţii juridice, atunci cînd situaţia lor juridică este deosebit de discutabilă. Numeroşi agenţi economici dispun de licenţe eliberate de structurile de stat ale Republicii Moldova, inclusiv de certificate de forma "A" (pentru exportul de mărfuri textile în ţările Uniunii Europene – Tirotex, de exemplu, care a beneficiat de licenţe eliberate de către Departamentul Relaţii Economice Externe, condus, la acea vreme, de Dumitru Braghiş)[40], dar şi de diverse forme de facilităţi (carnete TIR, licenţe, certificate pentru export, şi chiar de coduri cu bare, eliberate de către Agenţia Naţională de Identificare

Automată), în condiţiile în care aceşti agenţi economici nu şi-au plătit niciodată taxele prevăzute de legislaţie în bugetul Republicii Moldova.

2.5. Anomalii ale birocraţiei: nepotismul ca eşec al reformei

Fenomenul corupţiei reprezintă mai mult decît un caz singular, un abuz motivat de pornirile egoiste ale unui funcţionar neonest. Corupţia este prin excelenţă un complex de fenomene interdependente, care cer un studiu minuţios atît în ceea ce priveşte izvoarele, solul fertil care-i permite să se dezvolte nestingherit, cît şi consecinţele care derivă din evoluţia cumulativă a acestui proces, precum şi soluţiile care pot fi utilizate la prevenirea şi combaterea acestui flagel politico-administrativ. De cele mai multe ori, corupţia s-a făcut văzută şi resimţită cel mai acut în perioade tumultoase de reformă, în etape îndelungate de instabilitate instituţională şi de modernizare a societăţii, pentru că anume în perioadele de tranziţie sînt resimţite acut deficitele bugetare, apar contradicţiile la suprafaţă dintre "cei supuşi" şi "cei care guvernează". După 1991, Republica Moldova a cunoscut, la rîndul său, apariţia unor condiţii excelente pentru ca să se extindă corupţia în toate sferele publice: socială, politică, economică şi juridică a autorităţilor statului, atingînd proporţii greu de imaginat. Din păcate, deoarece fenomenul corupţiei este de regulă greu de cuantificat, nefiind posibil a întocmi registre sigure ale "corupţilor" existenţi la un anumit moment istoric, acest fenomen este oarecum învăluit de mister şi nepătruns pentru omul de rînd.

În acest context, nepotismul reprezintă o formă a corupţiei care s-a răspîndit în cele mai multe dintre instituţiile de stat şi particulare de-a lungul unei perioade destul de lungi de timp. Acest fenomen se manifestă, însă, nu doar în Republica Moldova, el fiind binecunoscut publicului larg din ţările arealului Europei de Est, ca: Rusia, Ukraina, România, Belorusia, Albania, Polonia, Cehia, Macedonia, Bosnia Herzegovina. Definirea fenomenului de "nepotism" ţine atît de o abordare sociologică, filozofică a termenului utilizat, cît şi de o încărcătură juridică schiţînd apariţia şi formele de manifestare ale acestui fenomen. Diferite surse de informaţii definesc acest fenomen în mod diferit. Tradiţional, prin fenomenul *"nepotismului"* se putea înţelege un tip special al conflictului de interese, dar care are tendinţa de a fi utilizat într-un sens mult mai larg, acesta referindu-se strict la situaţia în care o persoană, folosind atribuţiile sale publice, încearcă să obţină o favoare, un beneficiu sau, foarte des, un loc de muncă pentru un membru al familiei sale.[41]

Într-un alt înţeles, cuvîntul ***"nepotism"*** înseamnă şi poate fi definit ca favoritismul manifestat de către rude sau de către prieteni, caracterizat prin oferirea de sprijin întru conferirea anumitor distincţii, ocuparea de funcţii sau atribuirea unor privilegii.Aceasta este o derivare de la cuvîntul ***"nepot"***, ce atestă gradul de rudenie între subiecţii antrenaţi în acest fenomen.[2] În diferite state, acest fenomen se întîlneşte sub diferite denumiri; în ţările din Occident acest fenomen se întîlneşte adeseori sub diferite nume: favoritism, nepotism, protecţionism, în Republica Moldova şi România, acestuia adăugîndu-i-se şi "neaoşismele" de: cumătrism, nănăşism. Diversitatea de denumiri ale acestui fenomen ţine în special de tradiţiile naţionale ale fiecărui stat în parte. Cu toate acestea, ar trebui să menţionăm de la bun început că flagelul "nepotismului" este, de regulă, la fel de periculos, ca şi alte forme ce ţin de fenomenul corupţiei.

Lupta cu nepotismul nu este un standard de luptă contra rudelor şi prietenilor apropiaţi, dar lupta cu acest fenomen porneşte de la precizarea şi înăsprirea condiţiilor de funcţionare a unor autorităţi publice (locale sau centrale), care să impună funcţionarului public un comportament intolerant faţă de ofertele de săvîrşire a abuzurilor de serviciu şi a oricăror alte acţiuni ce ţin de obţinerea de către rudele sale a unor locuri de muncă sau alte servicii publice. Obiectivele de bază nu sînt cele îndreptate contra activităţii în comun a unor membri de familie într-o organizaţie, instituţie sau întreprindere, dar sînt îndreptate spre prevenirea posibilităţilor cînd un angajat public poate favoriza membrii familiei sale, în momentul exercitării, la discreţia autorităţii sale, din numele statului, concursuri de angajare în serviciul public.[3]

Şi totuşi există replici destul de critice faţă de aceste acţiuni ce sînt îndreptate contra numirii sau cîştigării unui concurs, de către o persoană care se nimereşte a fi rudă (mai mult sau mai puţin apropiată!) cu persoana oficială, de demnitarul sau funcţionarul public care, în numele legii sau în virtutea atribuţiilor sale de serviciu, angajează sau conduce un concurs de angajare, pentru ca,

în urma acestui concurs, să fie favorizate persoanele care nu atestă meritele necesare pentru poziţia respectivă, ceea ce reprezintă o încălcare flagrantă a drepturilor omului şi a legislaţiei, care constituie legitimitatea oricărui serviciu public.

Ar trebui să precizăm, de aici încolo, că, atît timp cît orice concurs de angajare în funcţie se efectuează legal, transparent, nepărtinitor şi o persoană, chiar dacă e şi în relaţii de rudenie, demonstrează capacităţi şi cunoştinţe deosebite legate de funcţia ce va ocupa-o, nu poate fi vorba de nici o limitare a derpturilor personale. Un exemplu tipic de favoritism ar putea fi atunci cînd cineva afirmă că o persoană a primit un avantaj necorespunzător prin intermdeiul unui membru de familie, care activează pentru departamentul care a contractat acest avantaj. Investigarea acestor cazuri poate dovedi că nu există nici o infracţiune penală sau contravenţie administrativă, prin intermediul căreia s-a obţinut acest avantaj illegal, dar se poate demonstra că aceasta s-a efectuat prin intermediul încălcării comportamentului etic al funcţionarului. Nepotismul nu a fost încă clasificat drept criminal în legislaţia noastră, dar este absolut clar că aceste acţiuni ce ţin de fenomenul nepotismului nu sînt agreate şi sînt inacceptabile pentru a cere efectuarea anumitor acţiuni din partea Ombudsmanului. Şi totuşi actele ce ţin de "nepotism" reprezintă mărturii grăitoare pentru oricare dintre Ombudsmani, în vederea posibilităţii care au persoanele oficiale să obţină şi să creeze un anturaj, atît pentru el sau ea, cu acele persoane care sînt considerate a fi capabile să activeze la libera discreţie.[4]

Menţionăm că, adeseori, fenomenul "***nepotismului***" se întîlneşte în sectorul privat, în particular în contextul promovării membrilor de familie, în corporaţii deţinute şi conduse de familii, unde aceasta se consideră absolut legal şi normal. Impactul oricăror preferinţe se efectuează în baza sumei profitului net al corporaţiei, care, la rîndul său, este proprietatea familiei. În sectorul public nepotismul se caracterizează prin situaţii de genul în care o persoană care corespunde tuturor cerinţelor de angajare nu trece concursul pentru obţinerea unei poziţii sau nu este promovată la o funcţie pentru care aspiră în temeiul abilităţilor sale profesionale şi, ulterior, tot cetăţenii, ca un tot întreg, suferă de consecinţele ilegale de procedura de angajare. Prezumţia acestui caz este că, dacă nu ar fi existat acţiunea caracterizată anterior drept "nepotism", persoana, care merita din plin funcţia respectivă, ar fi avut toate şansele să fie angajată.

Un alt exemplu ar fi şi cel în care o companie mai puţin competitivă cîştigă un tender guvernamental de executare a unui contract, din banii plătiţi de către cetăţenii statului, în formă de taxe şi impozite. Va trebui să menţionăm totuşi că sarcina primordială a statului este prevenirea corupţiei, prin determinarea comportamentului persoanelor oficiale şi cu funcţii de răspundere, precum şi elaborarea mecanismului de auto-curăţare a statului de persoane corupte şi cele care au declinaţii la comiterea actelor de corupţie. Nepotismul poate cauza conflicte de loialitate faţă de organizaţie, instituţie, întreprindere, în cazul în care o rudă este plasată exact în subordonarea celeilalte rude. Desigur că alte persoane angajate în aceleaşi instituţii se simt inconfortabil cu un atare gen de situaţie de favoritism şi această din urmă situaţie ar necesita a fi evitată. Cu părere de rău, în astfel de situaţii, persoanele oficiale sau cu funcţii de răspundere inchid ochii şi lucrurile merg aşa cum au mers şi înainte.

Un exemplu de stipulări legislative ce interzic aşa fel de relaţii sînt şi cele prevăzute de către legislaţia SUA: "Nici o persoană, fie că este vorba de tatăl, mama, fratele, sora, unchiul, tanti, soţul, soţia, fiul sau fiica, fiul adoptiv, fiica adoptivă, nepoata sau nepotul, nu pot fi plasate în relaţii de subordonare-supraveghere directă în activitatea de serviciu..[5]" Cele mai grave sînt, evident, situaţiile în care un judecător, abilitat să judece un litigiu judecătoresc, are un interes personal financiar sau o relaţie de rudenie ori de prietenie nemărturisită cu o parte implicată. În cazurile civile, părţile vor fi întrebate (în caz de conflict de interes), în conformitate cu legislaţia de procedură civilă a statului în care se examinează dosarul, dacă sînt într-o anumită relaţie cu judecătorul ce judecă dosarul, după ce el sau ea le-a explicat părţilor consecinţele acestui potenţial conflict de interes. În dosarele penale, judecătorul este obligat să se retragă (să se autorecuze), declarînd ilegibilitatea sa de a examina un anumit caz. Este posibil ca cele mai serioase întrebări care pot apărea să fie anume cele care ţin de apariţia în faţa instanţei de judecată, a fiului sau fiicii, în faţa completului ce va judeca fiind parte un părinte al acestora. În unele sisteme judecătoreşti, aceasta nu va face nici o diferenţă, contîndu-se pe imparţialitatea juraţilor sau a

completului de judecată, în timp ce, în altele, se vor ridica controverse nestăpînite şi incriminări grave la adresa judecătorilor, ceea ce va duce la apariţia unor declaraţii neprobate de corupţie. În acest sens, legislaţia de procedură penală a Republicii Moldova stabileşte următoarele prevederi:

1. Dacă el personal, soţul sau ascendenţii ori descendenţii lor, fratele, surorile şi copiii acestora, afinii şi persoanele devenite prin înfiere potrivit legii astfel de rude, sînt direct sau indirect interesate de proces.[6] De asemenea, Codul de procedură civilă al Republicii Moldova stabileşte recuzarea judecătorului, în caz de conflict de interes:

Art. 19 Judecătorul nu poate participa la judecarea pricinii şi urmează să fie recuzat în următoarele situaţii:
Alin. 3. Dacă el personal, soţul sau ascendenţii ori descendenţii lor au vre-un interes în judecarea pricinii ori cînd nu este soţ, rudă pînă la al treilea grad inclusiv sau afin cu vreuna din părţi sau cu alţi participanţi la proces.

Alin. 4 Dacă soţul în viaţă şi nedivorţat este rudă a uneia din părţi pînă la al treilea grad inclusiv sau afin sau dacă, fiind decedat ori divorţat, au rămas copii.

Alin. 5 Dacă este tutore sau curator al uneia din părţi.[7]

Aceste stipulări au fost incluse în legislaţia procedurală a Republicii Moldova în vederea reducerii şi preîntîmpinării actelor de favoritism şi ale celor menţionate mai sus. Fenomenul "nepotismului", la starea iniţială, cuprinde una sau mai multe activităţi ilegale din cele menţionate mai jos:

Apărarea intereselor sau executarea atribuţiilor de serviciu ce se referă la: angajarea în serviciu, numirea, renumirea, restabilirea în funcţuie, ridicarea gradului sau categoriei de funcţie, evaluarea, promovarea, transferarea de la un serviciu la altul sau dintr-o localitate în alta sau examinarea cazurilor de încălcare a disciplinei sau securităţii muncii etc., a unui membru apropiat de familie sau a unui partener de afaceri sau a unui prieten apropiat sau a unei agenţii asupra căreia el sau ea îşi exercită jurisdicţia sau controlul. Participarea în determinarea compensaţiilor ce sînt prevăzute membrilor apropiaţi de familie sau partenerului de afaceri. Delegarea unor atribuţii speciale altor persoane în ceea ce priveşte angajarea, numirea, re-numirea, clasificarea, reclasificarea, evaluarea cunoştinţelor, promovarea, transferarea de la un serviciu la altul sau dintr-o localitate în alta sau examinarea cazurilor de încălcare a disciplinei sau securităţii muncii etc, a unui membru apropiat de familie sau a unui partener de afaceri sau unui prieten apropiat sau a unei agenţii asupra căreia el sau ea îşi exercită jurisdicţia sau controlul.

Supravegherea directă sau indirectă a unui membru apropiat al familiei sau a unui partener local sau delegarea acestor atribuţii de supraveghere unui subordonat.[7] Astfel, în Brazilia, după un şir lung de abuzuri legate de nepotism şi favoritism, deputaţii brazilieni au propus un proiect de lege ce ar limita relaţiile de "nepotism", în cadrul Guvernului şi Congresului. Proiectul de lege încerca să pună punct practicii destul de răspîndite a politicienilor de a angaja rude la funcţii de stat bine plătite. Dar proiectul de lege nu a intrat în vigoare, deoarece nu au ajuns 22 de voturi din cele 308 necesare, dintre care 153 de deputaţi au votat deschis împotriva acestui proiect. Inocencio de Olivera, liderul Partidului de frunte Liberal, a numit această iniţiativă drept o aberaţie. Un chestionar informal, efectuat între liderii Camerei deputaţilor, a avut drept rezultat că circa 60% din cei 513 deputaţi au angajat rude în diferite servicii de stat.[8] În ceea ce priveşte prevenirea fenomenului de favorism şi nepotism este necesar ca toate activităţile ce sînt legate de acţiunile persoanelor cu funcţii de răspundere să fie efectutate în conformitate cu următoarele principii:

Imparţialitatea. Se cere a fi imparţiale toate persoanele ce activează în sectorul public, în toate procesele de selectare de personal, ce sînt esenţiale pentru acest sector, activînd etic corect, în conformitate cu interesele publice. Aceasta include şi cerinţa de a se declara incapabil de a fi inclus în unele comisii de recrutare, selectare de personal, în momentul cînd o persoană ce cade sub incidenţa rudeniei va apărea în faţa acestei comisii.

Competiţia trebuie să fie lărgită. Anunţurile publicate în mass media necesită să fie plasate în diferite jurnale, reviste, cotidiene, pentru a asigura o acoperire cît mai mare a teritoriului şi să asigure un număr mare de cititori. De asemenea necesită a fi prezentate din timp cerinţele de bază faţă de poziţia vacantă, în vederea maximalizării potenţialului calitativ al aplicanţilor. În

general anunţurile trebuie să fie plasate în vederea atragerii unui număr potenţial mare de aplicanţi, care ar reuni o experienţă cît mai bogată în domeniul solicitat. De asemenea, criteriile de selecţie necesită a fi revăzute înainte de selectarea candidaţilor, pentru a garanta şi a asigura că persoanele selectate vor acoperi toate cerinţele necesare.

Transparenţa. Riscul actelor de corupţie se minimalizează numai atunci cînd există politici şi proceduri bine definite ce ar garanta şi promova transparenţa politicilor publice. O administraţie care adoptă politici şi procedee transparente pentru toate procedurile de luare de decizii în domeniile de selectare, recrutare a personalului, conducînd la evitarea transmiterii de mesaje greşite angajaţilor lor. Acest procedeu de asemenea va evita justificarea de către alte persoane de a activa ilegal şi contrar prevedrilor adoptate de către Administraţie în vederea selectării personalului. Dar totuşi transparenţa nu înseamnă lezarea confidenţialităţii procesului de selectare.

Integritatea. Pentru asigurarea integrităţii procesului de selectare şi numire în funcţie, Administraţia trebuie să aibă sancţiuni clare pentru persoanele ce au încălcat politicile companiei sau instituţiei de stat şi acestea, la rîndul lor, să fie aplicate ori de căte ori aceasta va fi necesar. În unele state s-au găsit şi alte metode eficiente de luptă cu fenomenul "nepotismului". În aceste state s-a purces la practica de implicare a persoanelor independente în procesul de selecţie, care, la rîndul său, ar asigura integritatea selecţiei. Aceste persoane independente nu trebuie să fie cunoscute de către membrii sau angajaţii instituţiei, întreprinderii, organizaţiei în vederea excluderii posibilităţilor de influeinţare din exterior a acestora. Dar, evident, în cazul în care şeful instituţiei, întreprinderii, organizaţiei este corupt, nu mai există remedii de efectuare a acestor procedee în mod imparţial. De asemenea, persoana oficială sau cu funcţii de răspundere, care supraveghează sau conduce activitatea altor persoane, este obligată să întreprindă măsuri rezonabile, în vederea prevenirii corupţiei din partea personalului şi în legătură cu serviciul său. Aceste măsuri pot include determinarea şi adoptarea regulilor şi regulamentelor, educaţie şi pregătire profesională adecvată, cunoaşterea dificultăţilor financiare şi de altă natură a subalternilor, comportare personală exemplară etc.

Procedura apelului. Aplicanţii calificaţi, dar care, din nefericire, nu au fost aleşi într-o funcţie şi consideră că procedura necesară pentru selectare nu a fost respectată, trebuie să aibă posibilitatea de a apela la o autoritate specifică, în vederea unui raport independent al procedurii urmate şi al rezultatelor obţinute.[8]

Partea a III-a. ***Tipuri specifice de corupţie politică în Republica Moldova***

3.1. Corupţia şi destrămarea legitimităţii politice

Există multe posibilităţi de a demonstra legătura foarte strînsă între administrarea proastă şi corupţia tolerată în stat. Mai multe cercetări internaţionale, axate pe corupţie şi consultate pentru acest Studiu, arată că, în urma unor diverse manevre politice, administrarea proastă îşi manifestă mai clar trăsăturile, sistemul public de conducere se dezintegrează pierzînd metodele oficiale de control şi performanţele pozitive sînt înlocuite prin comportament iresponsabil, servicii proaste, administrare haotică şi pierderea credibilităţii. Ceva mai mult, corupţia creează condiţii prielnice pentru subminarea bunei administrări, prin creşterea exagerată a cheltuielilor declarate şi manipularea necesităţilor publice. O asemenea administrare creează cetăţenilor şi întreprinzătorilor un sentiment acut de neîncredere faţă de ea şi îndoieli în drepturile lor legitime. Ca rezultat, cetăţenii caută metode privilegiate în procesul de luare a deciziilor, ce ar aduce beneficii din orice activitate, inclusiv ilegală, care, cu timpul, devine o normă. Din această cauză, corupţia creează probleme din ce în ce mai mari.

corupţiei. Politicienii italieni suspectaţi de corupţie îşi creează noi posibilităţi de a face relaţii de încredere şi legături bazate pe servicii reciproce, considerînd patrimoniul public ca ceva personal. Aceste două tendinţe duc la intensificarea relaţiilor personale, accentuînd influenţa în teritoriu. Asigurarea privilegiilor unor grupări din aceste sectoare, care sînt considerate mai productive, măresc şansa de a fi realeşi sau de a avea susţinere în careva acţiuni. Astfel, Metroul din Milano a fost folosit ca un rezervor de locuri de muncă pentru prietenii de business a partidului de guvernămînt[42]. Anume dorinţa politicienilor corupţi de a primi o mită mai mare influenţează activitatea şi exagerează cheltuielile instituţionale conduse de ei. Ei au tendinţa de a folosi resurse publice cît mai mari, pentru a primi mită mai mare. Chiar şi în interiorul partidului unele fracţiuni au tendinţa de a-i cumpăra pe cei plasaţi mai sus, cu scopul de a avea supremaţia totală, ce ar duce la controlul total al resurselor aflate sub influenţa acestui partid. Pînă la urmă, prin distribuirea serviciilor, politicienii corupţi îşi ating scopul de a influenţa

CARE SÎNT, ÎN OPINIA DVS, CAZURILE CELE MAI FRECVENTE DE UTILIZARE A MANDATELOR DE DEPUTAT ÎN VEDEREA OBȚINERII UNOR CÎȘTIGURI ILICITE ÎN PARLAMENT?

		I alegere	*a II alegere*
1	Vînzarea de voturi, către grupuri particulare de interese, la votarea unor legi	36,3	0,8
2	Distribuirea bugetului de stat unor grupuri de interese	23,5	7,6
3	Privatizarea ilicită a unor întreprinderi rentabile sau monopoliste	18,9	16,9
4	Numirea în posturi importante a unor persoane corupte	14,2	25,1
5	Procesul parlamentar are loc în condiţii exemplare, şi nu presupune nici o critică	3,5	3,0

În Italia, corupţia este bine cunoscută atît prin formele sale foarte variate, cît şi prin politicile concepute pentru a le stăvili. Dacă necesităţile corupţiei sînt reunite printr-o slabă administrare, atunci fenomenul italian al "serviciilor destinate unei clientele" conduce la răspîndirea şi multiplicarea activitatea în limita administrării publice. Funcţionarii cu posturi mai modeste ştiu că, în perioada electorală, nu trebuie să folosească resursele proprii, dar trebuie să convingă liderul local de a acoperi cheltuielile lor, în schimbul viitoarei supuneri faţă de el.

Clientelismul şi corupţia se contopesc, extinderea uneia duce la răspîndirea celeilalte. Resursele activităţii politice se adună de la clienţi sau de la cei ce doresc să aibă protecţie, în urma căreia politicienii le investesc în viitoarea lor guvernare. Clientelismul şi protecţionismul generează posibilitatea de a avea mijloace financiare pe căi nelegitime, adică permit existenţa corupţiei. Astfel, politicienii corupţi au un potenţial mai mare de "concurenţă", dar, fiind bine plasaţi politic, sînt în posesia unei surse mai mare de venit. În sudul Italiei, slaba administrare publică şi activităţile nelegitime de lungă durată, susţinută de politicienii corupţi, duc la răspîndirea crimei organizate. Deseori corupţia politică şi crima organizată se susţin reciproc, în sfera de piaţă publică şi de stat. Existenţa sursei de violenţă întăreşte corupţia, iar ea, la rîndul său, crima organizată. Poziţia politicienilor corupţi este controlată de blocuri de voturi, iar cea din urmă este controlată de crima organizată prin violenţă. Politicienii corupţi pot să-şi folosească puterea, pentru a mări influenţa şi reputaţia crimei organizate, din partea cărora au susţinere. Garantînd protecţie împotriva fărădelegilor şi un control teritorial (deseori, prin manipularea contractelor publice), politicienii corupţi întăresc puterea crimei organizate. În Italia se crede încă că, prin intermediul politicienilor sicilieni, politica Romei este manipulată în privinţa relaţiilor administrative şi politice, întreţinute cu guvernul regional din Sicilia şi, respectiv, cu influenţa din umbră a mafiei insulare.

Esenţa relaţiilor foarte tensionate în statul italian la subiectul corupţiei politice ţine de particularitatea faptului că, în Italia, corupţia, clientelismul şi slaba administrare au condus adeseori la acelaşi cerc vicios, în care se găsea cu greu un consens între regimul politic şi instituţiile lui. Ca urmare, la fiecare alegeri se producea unul şi acelaşi paradox – sistemul politic genera o activitate intensă şi un interes maxim al populaţiei, caracterizat printr-un nivel foarte redus de încredere în instituţiile guvernamentale din Italia. Această activitate se explică nu din cauza conştientizării datoriei civice, dar mai degrabă pe baza stimulării clientelei care va avea protecţie. Pînă la urmă, se clarifică principalul: esenţială este persoana care insuflă încredere şi atracţie publică, integrîndu-se în regulile de joc care îl situează de asupra instituţiilor, deşi ar fi trebuit să fie invers.

Fărădelegile şi lipsa de transparenţă, în procesul luării deciziilor publice, cresc cu timpul, din această cauză agenţii publici corupţi au interes să întreţină relaţii cu firmele ce le propun mită. Extinderea corupţiei duce la un nou impuls de răspîndire a neefectivităţii administrării publice italiene: extinderea termenilor limită (legată de firmele neefective ce nu-şi îndeplinesc contractul în timpul cuvenit), mărirea cheltuielilor, scăderea calităţii, neîndeplinirea contractelor sau îndeplinirea lor parţială, amendamentele cărora la fel duc la corupţie. Pînă la urmă, preţul corupţiei politice trebuie adăugat la preţul social şi economic. Cu timpul, ea duce la o mai largă extindere, ineficienţă, clientelism şi protecţie politică a crimei organizate. Pas cu pas, baza legitimităţii politice se va diminua, ca în cazul operaţiunii "mîini curate" cercetînd " criza primei republici". Evident, corupţia s-a făcut caracteristică nu numai în cadrul sistemelor democratice, dar anume în condiţiile modernităţii, corupia are cele mai distrugătoare urmări. Ea atacă cele două principii fundamentale pe care se bazează democraţia şi anume: egalitatea cetăţenilor în faţa instituţiilor de stat şi transparenţa în luarea deciziilor. Corupţia duce la acţiuni nelegitime ale sistemelor instituţionale şi politice, din care a şi provenit.

3.2. Corupţia Parlamentară în Moldova

Regula jocului parlamentar este de a întocmi înaintea oricărei sesiuni parlamentare (de toamnă sau de primăvară) o agendă de subiecte legislative propuse pentru a fi dezbătute într-o anumită perioadă de timp, la care pot fi incluse orice fel de chestiuni care afectează interesele unor anumite categorii sociale sau economice. Stabilirea agendei parlamentare este, de obicei, un subiect deosebit de atractiv pentru cei care doresc să-şi găsească susţinători, în vederea modificării sau promovării unor scutiri fiscale prin hotărîrea Parlamentului, în vederea apariţiei sau dispariţiei unor instituţii, confirmării sau nu în funcţii de înalţi demnitari din sistemul jurisdicţional. Aprobarea bugetului pentru întreţinerea aparatului de stat este un alt subiect de întărire a intereselor corporatiste. Interlocutorii noştri au subliniat legătura între susţinerea de care s-au bucurat iniţiativele de sporire a bugetelor pentru SIS şi şansele electorale ale unor partide politice. O altă formă distinctă a corupţiei politice ţine de discriminarea la formularea şi administrarea procesului legislativ, adică la exercitarea puterii de a face legi. Corpul legislativ poate fi uşor manipulabil, mai ales atunci cînd

dreptul de iniţiativă legislativă, aparţinînd teoretic fiecărui deputat în parte, este instumentalizat de către liderii de fracţiuni parlamentare sau de anumite personalităţi politice, în serviciul unor interese oculte sau corporatiste. Adeseori, efectele acestor iniţiative sînt mult mai primejdioase decît ar putea să pară la prima vedere, fiindcă legile adoptate la nimereală, în lipsa unor avize tehnice, corelate cu sistemul jurisdicţional deja existent, contribuite la o îngrămădire nejustificată de acte normative, care se contrazic între ele. Uneori, iniţiativele introduse pe agenda de discuţie a Parlamentului conţin subiecte destul de minore şi reprezintă, înainte de toate, preţul pe care deputatul respectiv se străduie să-l plătească pentru alegerea sa. Dar orice avantaje acordate unui grup mai mare sau mai mic de alegători reprezintă o discriminare în raport cu alţi alegători, ceea ce contravine principiilor de drept, în temeiul cărora este practicată democraţia reprezentativă.

forte. O formă foarte frecventă de "corupţie politică legislativă" ţine de scutirile de taxe pentru anumite gospodării sau firme. De obicei, adoptarea unor asemenea hotărîri parlamentare sau amendamente la legislaţia în vigoare, în beneficiul unor anumite firme, fără precizarea clară a motivelor, ţine de corupţie şi de interesul unor grupuri parlamentare de a-şi strînge bani pentru zile negre. Cineva dintre foştii deputaţi şi-a amintit de hotărîrea Parlamentului de a scuti de taxe cîteva eşaloane de motorină şi benzină, la propunerea Ministerului Economiei, ca ulterior să se dovedească, că de hotărîrea respectivă au beneficiat de 10 ori mai mulţi importatori de combustibil, care s-au folosit de termenii neclari ai hotărîrii şi, respectiv, de relaţiile lor la Vamă.

Este firesc ca cetăţenii simpli şi presa să se întrebe: "De ce alte firme şi gospodării nu sînt scutite de impozite, chiar fiind în aceleaşi condiţii economice – nu-şi pune nimeni problema!"[43] Cel mai grav este că, în loc să repare o situaţie economică particulară, cei care promovează asemenea tip de politici distrug cu neruşinare economia ţării. Particpanţii la discuţie au dorit să insiste asupra înţelesului conceptual mai vast al corupţiei, care trebuie integrat practicilor legislative şi să conţină cît mai multe instrumente de prevenire a corupţiei în diversitatea formelor lor de manifestare. Altminteri, s-a afirmat, va trebui să numim corupt doar pe acei poliţişti care obişnuiesc să scutească şoferii de plata unor amende de 18 lei, după ce şi-au pus în buzunar 10 lei, mită în cash din partea vinovaţilor de infracţiuni minore.

CARE SÎNT ÎN OPINIA DVS CELE MAI FRECVENT UTILIZATE METODE PENTRU MODIFICAREA REZULTATELOR ALEGERILOR?

(*cel mult 2 alegeri în ordinea priorităţii)*

1	Cumpărarea de voturi prin promisiuni în campania de alegeri	42,4	5,4
2	Distribuirea diferitor ajutoare materiale unor categorii de alegători	21,0	14,4
3	Repartizarea de posturi pentru unele categorii de funcţionari publici	6,9	7,7
4	Falsificările directe în timpul numărării voturilor	7,9	13,9
5	Cumpărarea directă de voturi (în bani sau altceva) nemijlocit în ziua alegerilor	6,0	12,6
6	Manipularea listelor electorale cu alegători care nu exista	7,9	13,7
7	Manipularea alegătorilor prin mass-media de stat	3,9	16,9
8	Altceva	0,8	0,3

Birocraţia generează corupţie! Birocraţia excesivă generează o rată a corupţiei care sufocă şi iniţiativa privată, şi încrederea oamenilor în virtuţile societăţii democratice. Fenomenul corupţiei este vizibil la numirea miniştrilor şi în activitatea Guvernului, atunci cînd anumite politici de stat ating interesele unor grupuri oligarhice. Coaliţii, formate uneori doar pentru jumătate de zi, între fracţiuni aparent divergente, votează uniform pentru animite persoane care devin funcţionari de prim rang în Guvern, fără ca cineva să fi ştiut ceva de activităţile lor anterioare. Tot în acelaşi mod se formează coaliţii de moment, care votează pentru scutirea de impozite pentru o firmă care importă alcool din Belgia sau care comercializează bunuri în valută

"Se ştie foarte exact, cînd se adoptă legea bugetului, după numărul de Jeep-uri din preajma clădirii Parlamentului. Odată ce au venit cele mai luxoase maşini din oraş, înseamnă că fiecare dintre stăpînii acestora a venit să-şi cumpere viitoarele taxe, să-şi creeze propria inginerie financiară în viitorul buget de stat"[44]. Unii din parlamentari cunosc acest "ciclu" sensibil al anului foarte bine, chiar din propria experienţă. Există, potrivit afirmaţiilor unor foşti parlamentari, o gradaţie stabilită a gratificaţiilor care provin din reducerea taxelor de TVA pentru anumite produse în proiectul legii bugetului anual. Există însă şi alte legi, care sînt adoptate în funcţie de interesul dictat al unor grupări oligarhice. Acest gen de corupţie politică primise pe timpuri, la inspiraţia deputatului Lidia Istrati, numele de "lobbusiness".

O altă cauză a corupţiei legislative ţine de incompetenţa deputaţilor. Mulţi dintre aceştia nu dispun decît de fiorul aproape mistic că este chemat să salveze ţara, neavînd nici o pregătire juridică sau politică, nefiind antrenat în nici o altă formă de activitate care i-ar fi ajutat să înţeleagă felul în care sînt concepute legile sau politicile de interes naţional. În consecinţă, mulţi dintre deputaţii noi (sau mai vechi!) sînt dispuşi să accepte instrucţiunile şi poveţele Guvernului, pe care l-au votat anterior cu ochii închişi, fără a pune nici cele mai elementare întrebări legate de raţionalitatea sau utilitatea publică a propunerilor pe care le votează.

3.3. Corupţia guvernamentală

Corupţia guvernamentală este considerată, pe bună dreptate, drept factorul care a determinat în mod esenţial eşecul celor mai multe din reformele iniţiate după 1991. Chiar dacă cazurile de corupţie guvernamentală specifice Republicii Moldova nu sînt deloc unice, acestea fiind caracteristice celor mai multe dintre statele aflate în tranziţie, particularităţile corupţiei guvernamentale (o varietate a corupţiei politice) pornesc de la 3 elemente importante. În primul rînd, fiindcă posibilităţile de a corupe demnitarii de stat şi funcţionarii publici sînt foarte mari, iar mecanismele de control asupra veniturilor acestora — foarte mici sau aproape inexistente.

În al doilea rînd, în ciuda campaniilor frecvente de luptă împotriva corupţiei, în fruntea diverselor comisii, grupuri de experţi guvernamentali sau consilii interministeriale, sînt plasaţi, de regulă, persoane care sînt direct afectate de corupţie. Toate comisiile anticorupţie, care s-au înfiinţat de fiecare dintre cei 3 preşedinţi ai Republicii Moldova, au inclus doar miniştri şi persoane oficiale de cel mai înalt nivel, aceştia fiind obligaţi să-şi examineze şi să-şi critice propriile domenii de responsabilitate, ceea ce nu a contribuit niciodată la identificarea unor politici clarvăzătoare şi exacte de curmare a corupţiei în cadrul administraţiei publice.

În al treilea rînd, în urma separatismului teritorial şi a neprotejării frontierei moldo-ucrainene, ansamblul sub-sistemelor social, economic, cultural, militar şi informaţional a devenit deosebit de vulnerabil şi supus unor presiuni foarte puternice din exteriorul ţării.

Cu alte cuvinte, cele mai multe dintre marile afaceri ilegale, întreprinse cu şi prin intermediul unor operaţii de corupere a demnitarilor de stat, s-au făcut în Republica Moldova datorită condiţiilor nespus de prielnice, existente în regiunea separatistă nistreană. Instabilitatea politică şi incapacitatea statului de a-şi controla teritoriul aflat sub jurisdicţia sa a transformat această constrîngere într-un adevărat "Klondike" al cleptocraţiei şi parazitismului de tip mafiotic, cultivînd o toleranţă amorală a cazurilor de "corupţie ordinară" printre cetăţeni şi o psihologie anarhistă printre întreprinzătorii privaţi, convinşi că banii rezolvă orice problemă! Lista acţiunilor care pot fi calificate drept "acte de corupţie" este foarte vastă şi include foarte multe cazuri de management defectuos al patrimoniului statului, acumularea şi utilizarea improprie a resurselor financiare, executarea controlului de stat asupra unor întreprinderi cu participare de capital al statului, promovarea de fini, cumătri şi naşi în diverse funcţii executive etc.

În linii generale, condiţiile care fac posibilă corupţia în Guvern derivă din acumularea următoarelor elemente: (1) caracterul discreţionar; (2) lipsa informaţiei publice şi transparenţei; (3) lipsa controlului adecvat şi a responsabilităţii personale. Vom încerca să utilizăm o tipologie a principalelor forme de corupţie guvernamentală cunoscute în Moldova:

1. Secarea resurselor interne, prin contractarea, la preţuri exagerate şi de monopol, a resurselor energetice: În ciuda datoriilor uriaşe pe care le are pentru reursele energetice, Chişinăul continuă să importe gaze naturale la preţuri mult mai ridicate decît cele mondiale, neprimind nici o plată pentru tranzitul pe teritoriul său a gazelor

care sînt orientate spre Balcani (în timp ce, doar pentru tranzitul de gaz pe teritoriul Ucrainei, Kievul încasează o plată care depăşeşte PIBul Republicii Moldova). Abia în 2000, a fost instalat primul contor de gaz la intrarea şi ieşirea din ţară, pînă atunci, datoriile scrise pentru consumul de gaze fiind absolut la discreţia unor conducători corupţi şi răuvoitori, care odată demişi au şi fost reangajaţi de către Gazprom, deşi "meritele" lor au rămas înscrise în rapoartele Curţii de conturi.

2. Falimentarea unor bănci de stat şi comerciale, în scopul resubordonării acestora centrelor existente de influenţă: A implicat numeroşi oficiali guvernmentali, în acest caz specific de "privatizare" a sectorului bancar, prin care resursele publice sau ale acţionarilor săi deveneau peste noapte proprietăţi private.
3. Susţinerea economiei de tipul "intrare-ieşire", aceasta însemnînd aplicarea unor scheme de corupţie, prin care cele mai profitabile activităţi ale întreprinderilor de stat (furnizarea de materie primă şi echipament, comercializarea producţiei etc.) erau delegate unor firme private, pierderile fiind în continuare acoperite de la bugetul de stat.
4. Iniţierea unor afaceri de privatizare netransparente, beneficiind de un aparat de funcţionari corupţi, în cadrul Departamentului de privatizare, au fost semnate numeroase contracte şi obligaţii "în alb" chiar şi a unor firme fantomă, care dispăreau peste cîteva zile după cîştigarea unor tendere importante, pentru ca ulterior să permită unor firme favorizate să ia sub controlul lor importante proprietăţi privatizate.
5. Participarea oficialilor de stat în diverse scheme de trafic şi contrabandă cu mărfuri, direct sau indirect, prin acordarea unor coridoare de parcurs sau unor permise speciale de tranzitare a punctelor de control vamal, ceea ce a contribuit la acumularea unor mari surse de finanţare pentru economia tenebră şi organizaţiile criminale.
6. Utilizarea poziţiilor oficiale pentru favorizarea businessului aflat în spatele unor partide politice sau blocuri electorale, obţinîndu-se în schimb contribuţii semnificative şi plăţi uriaşe pentru includerea pe listele de candidaţi ale unor partide a unor persoane interesate doar de beneficiul "imunităţii parlamentare", pentru a se proteja de oricare interpelare din partea justiţiei.
7. Utilizarea abuzivă şi improprie a competenţei de eliberare a licenţelor, pentru a pune pe roate mecanisme dintre cele mai sofisticate (şi mai perfide!) de stoarcere de mite, "pentru grăbirea" încheierii unor afaceri sau pentru iniţierea unor noi afaceri, sau pentru continuarea afacerilor la aceeaşi rată a veniturilor.
8. Lipsa de transparenţă, la procurarea de achiziţii publice, contractele publice fiind de regulă semnate fără a se purcede la anunţarea unor licitaţii echitabile.
9. Adoptarea unor decizii guvernamentale, pentru a favoriza sau defavoriza concurenţii unor firme legate sau asociate deschis Guvernului, care, chiar dacă sînt ulterior anulate prin decizii ale instanţei de judecată, isbutesc să producă suficiente pierderi pentru a determina schimbări importante pe piaţa internă deficitară. Hotărîrea luată de Guvernul Republicii Moldova de a interzice importul de carburanţi cu autocisternele, deşi suspendată de Curtea de Apel, a provocat pierderi la buget în valoare de circa 40 mln de lei[45].

După cum arată mai multe investigaţii, care s-au făcut asupra corupţiei politice (inclusiv – guvernamentale) în Republica Moldova, creşterea corupţiei reprezintă o consecinţă inevitabilă a transformărilor de proprietate, a slăbiciunii instituţiilor statului şi a practicilor şi mentalităţilor care au existat, de fapt, şi pînă la Declaraţia de independenţă a Republicii Moldova. Tradiţiile existente în vechiul regim sovietic, practicate de către nomenclatura comunistă, întemeiată pe regula "relaţiilor folositoare" şi a contactelor apropiate cu "şefii", au fost importate şi adaptate noilor realităţi politice. O caracteristică a sistemului actual de "relaţii folositoare" este că, acum, arealul figurilor cheie nu se limitează doar la elita comunistă, ci se sprijină şi pe numeroase grupuri de familii, clanuri şi comunităţi elitare (întemeiate pe rudenie, afinităţi etnice, religioase), ceea ce poate fi numit pînă la un punct drept o descentralizare a sistemului corupt existent şi anterior. Influenţa deosebit de mare a acestor grupări asupra "puterii", în Republica Moldova, este determinantă pentru evoluţia sistemului politic.

Cei mai mulţi dintre politicieni şi partide politice sînt puşi în situaţia în care sînt nevoiţi să solicite protecţie din partea grupurilor de influenţă, acceptînd, în acest fel, să devină şi ei parte componentă a economiei tenebre. Corupţia reprezintă, în acest sens, o modalitate de a supravieţui

şi de a funcţiona în cadrul sistemului general, regulile căruia sînt destul de simple: în ciuda diverselor conflicte şi contradicţii existente, grupurile de influenţă majore pactizează ori de cîte ori cineva intenţionează să claine fundamentele acestui sistem corupt. Cealaltă parte a societăţii, care nu are relaţii "folositoare", este şi ea implicată în corupţie, cu diferenţa că nu ea este cea care beneficiază de pe urma corupţiei. Funcţionarea acestui sistem închis aproape nu permite loc de manevră pentru existenţa unor politicieni independenţi, de aceea atragerea cetăţenilor împotriva corupţiei sistemice reprezintă o unică şansă de a distruge cercul vicios existent.

3.4. Corupţia judiciară

Abuzurile în practica judiciară nu mai miră pe nimeni, astăzi, în Republica Moldova. Şi deoarece sînt foarte rare cazurile în care Consiliul Magistraturii ar fi sancţionat judecători compromişi sau ar fi reprimat înclinaţia unor autorităţi judiciare de a înclina balanţa "Femidei" în scopul obţinerii unor cîştiguri personale, publicul larg împărtăşeşte un grad foarte jos de încredere faţă de justiţie şi actul de dreptate pe care am fi în drept să-l aşteptăm. Atenţia care se acordă cazurilor de corupere a justiţiei este încă destul de minoră, şi nu a devenit încă un subiect important pentru Consiliul Magistraţilor şi pentru Curtea Supremă de Justiţie, deşi, despre cazurilor de mituire şi de stabilire a unor tarife întru furnizarea de avantaje la judecarea unor dosare se vorbeşte destul de mult în presa naţională. Printre ultimele incidente descrise în presă a nimerit şi un caz de luare de mită în flagrant, protagonist fiind chiar un judecător al Judecătoriei Economice din Municipiul Chişinău, în primăvara anului 2001. Acest caz a fost larg mediatizat, deşi s-a vehiculat şi opinia că acest caz ar fi fost "fabricat", urmărind mai degrabă o răzbunare politică, încercîndu-se în acest fel mai degrabă de a linişti anumiţi judecători mai impertinenţi la luarea de mite şi, eventual, de a stimula o anumită precauţie la estorcarea şi luarea de mită, care, oricum, se practică în continuare. Suma la care a rîvnit judecătorul în cauză este estimată, după anumite informaţii din presă, la 6 mii dolari americani, care a reprezentat suma cerută de la o persoană juridică, în vederea pronunţării unei hotărîri ilegale în favoarea acestuia.

CÎT DE DES, DUPĂ PĂREREA DVS, SE ÎNTÎLNESC CAZURI CÎND ÎN INSTANŢELE JUDECĂTOREŞTI SE IAU DECIZII INCORECTE

1	Foarte des	20,5
2	Des	50,9
3	Rareori	20,2
4	Deloc	6,5

Cazul a stîrnit o adevărată spaimă în masă printre angajaţii instanţelor judecătoreşti de orce nivel, fapt confirmat şi de unii avocaţi, care au încercat ulterior să "faciliteze" unele dosare, dar nu au reuşit, din cauza fricii şi refuzului judecătorilor de a "colabora". Pentru mulţi dintre angajaţii acestora instanţe, punerea la dubă a unui judecător însemna spargerea regulilor de joc în acest spaţiu limitat al "celor aleşi de justiţie". Se părea că nimic nu ar mai putea continua ca şi mai înainte. Dar valul a trecut, spiritele s-au liniştit, un singur vinovat a fost pedepsit, iar tradiţia "jăpcuirii" în justiţie a continuat să se producă cu aceeaşi rîvnă, ca şi pînă la cazul sus menţionat. Tradiţia luării de mită în instanţele judecătoreşti a devenit o boală care paralizează şi alte instituţii nevralgice ale statului, dar justiţia este, înainte de toate, un barometru al încrederii publicului în forţa statului. Fiind în sala de judecată, de aici încolo poţi auzi indiscret discuţii care ar putea să trezească în alte ţări şi răsturnări de guverne. Poţi astfel auzi de la persoanele care-şi aşteaptă cuminţi hotărîrea soartei asemenea manipulări de hotărîri judecătoreşti în diverse cazuri civile şi penale, asemenea cazuri de favoritism sau de nănăşism, cumătrism şi luare de mită de către "angajaţii Femidei" încît în aceeaşi zi s-ar putea întocmi dosare celor care judecă dosarele împricinuiţilor. Astfel de cazuri le poţi auzi cel mai des în sălile tribunalelor, iar asistînd la procesele publice, îţi poţi da seama spre cine se înclină balanţa, într-o serie de instituţii ale justiţiei. Pentru descrierea cîtorva tipuri clasice de corupţie în acest areal, am efectuat cîteva interviuri convenţionale cu persoane implicate nemijlocit în structura instanţelor judecătoreşti sau care desfăşoară actvităţi complementare acestora. Din motive lesne de înţeles, nu vom putea da nume acestor personaje, pentru a nu le pune în pericol, şi nici nu vom numi protagoniştii cîtorva cazuri de corupţie, descrierea cărora poate oferi însă o mai bună înţelegere asupra felului în care, totuşi, corupţia există şi prosperă în cadrul instituţiilor jurisdicţionale.

Fiind în exercitarea funcţiilor de judecător sau prestînd servicii de reprezentare a intereselor persoanelor juridice, în calitate de jurişti în societăţi, avocaţi şi, de asemenea, grefieri, toţi aceştia au confirmat faptul că, în ultimii ani corupţia a devenit ceva indispensabil de activitatea sistemului judecătoresc. Este curios să remarcăm, chiar de la bun început, însă, că sînt nevoiţi să plătească mite şi cei care îşi apără dreptatea şi cei care pretind că şi-o apără, astfel încît adeseori anumite persoane însărcinate cu exercitarea justiţiei nu se sfiesc să fie "îndulcite" de ambele părţi împricinate. După cum am dedus din cele auzite, formele cel mai des răspîndite şi agreate de către judecători, pentru "achitarea serviciilor prestate" pentru actele de corupţie, în ordine descrescîndă, ar fi: bani (se preferă luarea mitei în dolari); prestări de servicii (repararea autoturismelor, apartamentelor etc.); achitarea factrurilor (de ex.: utilizarea telefonului celular; achitarea sub formă de produse (agricole ori de import); datorarea ulterioară faţă de aceste persoane a anumitor servicii; relaţii afective (cumătrism, nepotism); trafic de influenţă, din partea petrsoanelor cu înalte funcţii în stat, sau ordinul neoficial al şefului său). Facilitarea anumitor "reglări de situaţii" este efectuată de obicei în urma achitării sau prestării unor servicii, forma cărora diferă de la caz la caz. Uneori sînt utilizaţi dolari, în altele "lucrează" şi stabilesc relaţii cu judecătorii vechi cunoştinţe, camarazi, rude, precum şi persoanele situate pe scara ierarhic superioară de asupra persoanei mituite. În linii mari, corupţia în instanţele judecătoreşti poate fi împărţită în 3 categorii de bază: (1) Cazuri civile (economice); (2) Penale; (3) Administrative. Cele mai bănoase cazuri sînt, după cum au menţionat unele persoane, cazurile care ţin de litigiile economice care apar între persoane juridice şi care sînt examinate de către Judecătoria Economică. Astfel, un exemplu tipic de corupţie a fost relatat de către un intervievat, sub următoarea formă:

1. „O societate comercială a fost atacată în instanţa de judecată, de către o altă societate, care a prestat celei dintîi anumite servicii de reparaţii ale unor încăperi/spaţii, pe parcursul mai multor luni de zile. Contractul încheiat între aceste entităţi comerciale prevedea achitarea lucrărilor efectuate în cîteva rate, prin virament. Prima rată de achitare era prevăzută pînă la începerea lucrărilor, în proporţie de 30 la sută din costul total estimat. Beneficiarul lucrărilor şi-a onorat această obligaţiune şi Executorul a început lucrările. La momentul cînd era necesar să fie achitată rata a doua a contractului, Beneficiarul s-a adresat cu rugămintea, formulată verbal, Executorului de a nu înceta reparaţiile, din cauza unor probleme apărute cu partenerii din străinătate, care trebuiau, să vireze la costul său o sumă importantă, rata definitivă va fi achitată pe parcursul a cîtorva săptămâni. Executorul a fost de acord, cunoscînd că Beneficiarul este om de cuvînt, în acest caz utilizînd surse proprii. Reparaţia, în cîteva săptămîni, a fost terminată, dar suma de bani stipulată în Contract nu a mai fost virată firmei care a îndeplinit lucrările. Legislaţia în vigoare prevede că soluţionarea litigiilor se cere a fi efectuată pe cale amiabilă şi doar apoi — pe cale judiciară; în acest fel, Executorul a adresat Benficiarului cîteva scrisori prin care cerea achitarea sumei datrorate într-un termen rezonabil. După ce termenul de achitare, în baza pretenţiilor, s-a scurs, acesta s-a adresat cu o cerere de chemare în judecată, în vederea obţinerii forţate de la Beneficiar a sumei datorate. Beneficiarul, nedorind să achite suma datorată, s-a adresat direct judecătorului cu rugămintea de a-i facilita posibilitatea de a nu achita această sumă, sugerîndu-i că va fi mulţumit ulterior.

Judecătorul s-a eschivat să dea un răspuns direct, dar a sugerat că Benficiarul ar avea nevoie de un avocat calificat, care i-ar reprezenta interesele în cadrul şedinţei, la care se va stabili "adevărul adevărat", oferindu-se să dea un număr de telefon la care ar putea fi contactat un avocat foarte experimentat, după propria sa calificare. Benficiarul, căruia i s-au prestat serviciile, a contactat persoana în cauză, care, după ce a auzit cine va examina dosarul, l-a şi informat că va reprezenta interesele acestuia şi garantează cîştigul cauzei în urma achitării a 25% din suma datorată de către benficiar executorului, pentru serviciile prestate. Respectiv, după 2 şedinţe, în care s-au prezentat argumentele ambelor părţi şi probele contabile aduse de către Executor, avocatul benficiarului, fără mari pledoarii, a cîştigat uşor cauza celui care nu plătise pentru lucrul efectuat. Cazul relatat mai sus descrie felul în care anumiţi judecători exercită rolul de "mediator", avînd persoane de încredere din rîndul avocaţilor, încercînd, prin intermediul lor, să obţină cîştiguri ilicite, în urma emiterii hotărîrilor ilegale. Acest lucru nu se referă la toţi avocaţii sau la toţi judecătorii ci numai la cazuri speciale.

Un alt caz ţine de dependenţa unor judecători faţă de persoanele care deţin funcţii şi poziţii importante în cadrul unor firme sau întreprinderi largi, adeseori trezindu-se atacate în judecată din motivul neonorării obligaţiunilor asumate. Astfel "unii dintre aceşti judecători se folosesc, de-a lungul a mai mulţi ani, de telefoane mobile care le sînt plătite în mod regulat de către aceste persoane juridice. Toate facturile lunare sînt achitate de către acestea din urmă, pentru prestarea serviciilor "de loialitate faţă de firma condusă". Tot din cadrul litigiilor economice ce au drept părţi persoane juridice putem menţiona şi următorul caz:

Obiect al litigiului constituia livrarea unei importante cantităţi de producţie necalitativă către destinatar, care stabilea că nu o poate utiliza în scopurile menţionate în Contractul de vînzare – cumpărare. Deoarece costul producţiei a fost achitat total în avans, Executorul a refuzat să întoarcă banii Comanditarului şi să achite dauna cauzată; Beneficiarul s-a adresat în instanţa de judecată pentru repararea pagubei materiale. Executorul, avînd relaţii personale cu înalţi funcţionari în stat, a apelat la ajutorul acestora. Judecătorul a fost contactat "de sus" şi a fost literalmente "muştruluit" să refuze a da curs cererii de judecată, motivînd că lipsesc probe de intentare a procesului. Se cunosc, de altfel, un şir de cazuri, în care judecătorii sînt cunoscuţi ca fiind buni prieteni cu diferiţi businessmani, persoane cu funcţii înalte în stat, ceea ce face ca, "din prietenie" sau din interes, în schimbul unei mese la un restaurant sau o vizită în saună, să le ofere servicii prin care plasează pe poziţii favorabile în instanţă examinarea cauzelor acestor persoane sau ale unora din prietenii acestora.

2. Recent, ni s-a relatat un caz, în care o societate, în urma divizării sale, datora unei societăţi nou create un număr important de imobile, autobasculante, precum şi alte valori mobiliare. Acestea, în baza procesului verbal al adunării generale a acţionarilor, urmau să fie transmise în termen de 2 săptămîni. Întrucît timpul trecea şi obligaţiunile nu se onorau, la cererile adresate administarţiei societăţii nu se dădea nici un răspuns, societatea nou creată s-a adresat cu o cerere de chemare în judecată în Judecătoria economică, cu cererea de a i se transmite forţat patrimoniul ce îi aparţine, prin hotărîrea acţionarilor societăţii. După cum judecătorul, la care a fost repartizat spre soluţionare cazul era bun prieten cu directorul general al "societăţii mamă", cunoscîndu-se în cercurile apropiate de întîlnirile acestora frecvente, în compania altor funcţionari cu înalte funcţii de răspundere, la saună şi apoi la un restaurant din capitală, acesta din urmă l-a rugat să examineze cazul cît se poate de "legal" şi "nepărtinitor" şi să-l întindă cît se poate de lung, pentru a-şi face menderele sale cu averea ce trebuia să fie transmisă. Zis şi făcut, la prima înfăţişare judecătorul, din motivul că nu are timp pentru examinarea acesteia, o amînă peste o lună, apoi după o lună judecătorul urmează nişte cursuri de instruire şi şedinţa se mai amînă pe un termen de 3 săptămîni. După scurgerea termenului de 3 săptămăni, are loc în sfîrşit prima şedinţă, judecătorul abia făcîndu-i cunoştinţă cu dosarul reclamantului şi întrucît era prima înfăţişare oferindu-i acestuia un termen de 2 săptîmîni pentru a se pregăti pentru susţinerea apărării sale. Peste două săptămîni, reprezentantul reclamantului află că Reclamatul a depus o cerere de amînare a şedinţei, din motiv de boală. Şedinţa se transferă din nou peste două săptămăni, după care, din nou, judecătorul este ocupat şi, la rîndul său, amînă şedinţa pentru încă o săptămână.

La următoarea prezentare în instanţă a părţilor, judecătorul examinează probele contabile prezentate de către reprezentantul reclamantului, cu care reclamatul nu este de acord, în mod firesc, ceea ce îl face să afirme că este necesar de a efectua un control contabil şi va cere ambelor părţi să prezinte un act de control contabil, amînînd şedinţa din nou pe un termen de două săptămăni. Din motive lesne de înţeles, actul nu a fost semnat de către reclamat şi la noua prezentare a venit doar reprezentatul reclamantului, cauza lipsei reclamatului nefiind cunoscută. În acest caz, judecătorul, stabileşte o nouă dată de înfăţişare, după care, dat fiind calendarul foarte încărcat, este numită abia peste o lună. Peste o lună părţile s-au prezentat, dar nu au venit cu nimic semnat. Judecătorul consideră că, în acest caz, este necesar să se efectueze o expertiză contabilă şi amînă examinarea cazului pînă la rezultatele expertizei. Concluzia este că, în acest caz notoriu pentru sistemul justiţiar din Republica Moldova, hotărîrea judecătorească a fost amînată de către judecător circa cinci luni de zile, cînd reclamantul a aflat de strînsa legătură între judecător şi reclamat. Logic, acest caz trebuia să fie soldat cu autorecuzarea, de la începutul primei şedinţe, a judecătorului, din cauza legăturii sale directe cu

o parte cointeresată. Toată odiseia acestui caz s-a soldat, în cele din urmă, cu faptul că reclamantului i-au devenit cunoscute aceste lucruri şi a depus o cerere de recuzare a judecătourlui, din simplul motiv că este cointeresat în soluţionarea acestui caz.

Cazuri similare de "rea voinţă" sînt foarte bine cunoscute în practica judecătorească, avocaţii menţionînd că flagelul nepotismului şi al favoritismului este greu de dezbătut, în cadrul sistemului judecătoresc. Circa 30% din procesele unui avocat de la Chişinău, potrivit propriilor sale mărturii, au fost însoţite de manifestul binevoitor şi părtinitor al judecătorilor faţă de partea opusă. Este greu să afli dacă judecătorul este cointeresat în soluţionarea cazului în favoarea unei părţi, dar dacă şi află chiar de acest caz, este foarte greu de a demonstra acest lucru în cererea de recuzare. Astfel, un avocat a fost amendat de către un judecător, din motivul că cererea de recuzare înaintată de el era nefondată şi argumentele aduse de către acesta erau false. Astfel, cazuri ale cumătrismului, nănăşismului şi corupţiei sînt deseori întîlnite în practica avocaţilor, care, adeseori, se plîng de circumstanţele grele în care îşi cîştigă pîinea. Ba chiar alţii îşi expun părerea că acest flagel îi îmbogăţeşte atît pe ei, cît şi pe judecătorii cu care sînt legaţi prin afaceri de "business". Deseori, aceste colaborări se soldează prin aceea că unii avocaţi s-au specializat să lucreze cu anumiţi judecători şi din start îţi grantează rezultatul dorit. Respectiv şi tarifele pentru prestarea acestor servicii sînt diferite. Unii avocaţi ne-au mărturisit faptul că este absolut regretabil, că actualmente serviciile avocăţeşti s-au transformat într-o instituţie, a căror reprezentanţi au devenit nişte mediatori de transmitere a mitei judecătorului pentru cîştigul procesului. În opinia unor avocaţi, sistemul judecătoresc din Republica Moldova este atît de corupt, încît unica problemă care se discută cel mai mult înainte de proces este cantitatea de bani pentru obţinerea rezultatului scontat. Cu bani îi cumperi pe toţi, a declarat un alt avocat, care pretinde că exercită această meserie de circa 15 ani. Dacă nu pe toţi, căci se găsesc şi judecători oneşti, cu demnitate, care nici în ruptul capului nu pot sdmite a fi înjosiţi prin mită, se purcede la găsirea ieşirii din situaţie prin intermediul altor persoane, care se află ierarhic mai sus de acesta şi ulterior se poate ajunge şi la situaţia cînd cazul se transmite altui judecător, care este loial fenomenului corupţiei.

Un alt caz, povestit de o grefieră care activează la o judecătorie de sector se referă la faptul că nu numai judecătorii sînt corupţi, dar şi grefierele şi executorii judecătoreşti. Aceştia, potrivit spuselor intervievatului nostru, nici nu se apucă să execute ceva fără o taxă de 50 – 100 lei (nicăieri înscrisă în "cheltuieli de judecată"). Uneori, se emite chiar o hotărîre de sechestru, de exemplu, din avutul unei persoane, persoana care se deplasează la faţa locului este executorul judiciar, cu care, dacă găseşti limbă comună, în schimbul la 10% din valoarea care trebuia să fie sechestrată, acesta întocmeşte un proces verbal, în care se stabileşte că, deplasîndu-se la faţa locului, nu a avut ce sechestra, din lipsa obiectelor ce ar fi în proprietatea persoanei, din avutul căreia era necesar de a se face sechestrul, astfel executarea fiind imposibil de realizat. La fel, grefiera în cauză ne-a mai expus şi cîteva exemple de corupţie în instanţele judecătoreşti, acte care ţin de latitudinea deplină a lucrului unui grefier. Cînd păşeşti pragul instanţelor judecătoreşti, nici nu îţi dai seama că anumite persoane tinere, fardate şi îmbrăcate cu multă pretenţiozitate, sînt de fapt nişte simple grefiere, care nu au un salariu mai mare de 130 de lei lunar. Salariile de nimic sînt completate copios, însă, cu numeroase şmecherii, care se deprind uşor dacă începi să lucrezi în cadrul instanţelor judecătoreşti.

3. Un exemplu clasic de corupţie este şi faptul cum sînt refăcute ulterior hotărîrile judecătoreşti după pronunţarea sentinţei. Astfel, adeseori, hotărîrile judecătoreşti sînt scrise pe ciornă de judecători şi, abia ulterior, grefierele vor avea misiunea să le copie "pe curat". De obicei, la pronunţarea hotărîrii sale, Judecătorul hotărăşte ca o parte din cei ce au participat la proces să achite taxa de stat într-o anumită valoare. Şmecheria constă în faptul că grefiera micşorează intenţionat suma taxei care va trebui să fie plătită, sau o schimbă pe seama celeilalte părţi a procesului, fără ca aceasta să aibă habar de denaturarea intenţionată a hotărîrii judecătoreşti. Adeseori, judecătorul nici măcar nu citeşte cu atenţie hotărîrea copiată şi doar o semnează, pentru că se grăbeşte să se ocupe de alte dosare şi de alţi clienţi. În acest fel, însă, ilegalitatea şi schimonosirea hotărîrilor judecătoreşti, de către persoane care, uneori, nu au nici studii superioare, reprezintă o practică tot atît de curentă, ca şi amăgeala la cîntarele instalate la piaţa centrală. Trebuie de menţionat, însă, că grefierelor le lipseşte altruismul

prin definiţie şi că, de regulă, pentru acţiunile (şi riscurile evidente!) sale, o grefieră încasează un comision procentual de la partea care este scutită de anumite taxe usturătoare.

O altă şmecherie, prin care grefierele comit acte de corupţie, este şi plasarea şedinţelor de judecată într-un anumit termen, favorabil unei persoane interesate. Deseori, există persoane interesate în examinarea litigiilor cît mai rapid, deşi acest lucru nu prea este posibil, din cauza unor factori foarte diverşi (procedurali, calendar încărcat, necesitatea de a efectua nişte verificări documentare sau contabile complexe etc.). Dar, şi aici îţi vine în ajutor o sticlă de şampanie şi o cutie cu bomboane sau 50-100 lei şi grefiera, săritoare în ajutor, îţi îndeplineşte doleanţa, plasîndu-ţi examinarea cazului cît mai favorabil, pe agenda instanţei de judecată.

4. Un alt caz a fost şi cel că, după ce o familie s-a certat, soţul a plecat definitiv în străinătate, fără a efectua divorţul, soţia întîlneşte o altă persoană cu care hotărăşte şă-şi petreacă restul vieţii. Astfel, pentru a oficia căsătoria acestora, era absolut necesar să divorţeze de soţul său legal. Întrucît, acesta nu putea fi găsit, dar nici mare plăcere femeia nu avea să-l mai vadă, a discutat cu o fină de a sa, care lucra la un salon cosmetologic, despre problemele ce le are. Aceasta din urma s-a arătat gata să o ajute, susţinînd că clienta sa permanentă este o judecătoare. Peste un termen de 2 săptămîni, fina îi dă un răspuns pozitiv din care reiese că persoana în cauză este de acord să o ajute în schimbul a 300 dolari americani, tarif "pentru cei apropiaţi". Persoana Beneficiară cade de acord, transmite suma solicitată, precum şi informaţia despre sine şi soţul său finei şi, peste o lună, primeşte hotărîrea de divorţ. Oricît ar părea de paradoxal, dar clientul care a beneficiat de aceste servicii nu a întocmit nici o cerere de chemare în judecată, nu a semnat nimic, nu a fost chemată nici o dată în instanţă, totul fiind asumat de judecătoare. Desigur, persoana a rămas foarte mulţumită, ba chiar spunea că, uite, ce bine cînd sînt oameni, care îţi pot sări în ajutor.

5. Cu totul altfel se întîmplă la examinarea unor cazuri penale. Aici situaţia este şi mai grea, şi mai plină de surprize. Specificul acestor cazuri ţine de faptul că, în fiecare situaţie, este în joc o soartă de om, de aceea, probabil, şi propunerile de intermediere a anumitor procese sînt mai tentante. Unii avocaţi ne-au mărturisit că, în unele dosare penale, fiecare an de detenţie este preţuit la circa 1000 dolari americani. Astfel, un caz ce a avut loc, a fost şi că un cetăţean X a sustras din avutul proprietarului obiecte de o sumă importantă, care, în legislaţia Moldovei intră sub incidenţa articolului de sustragere din avutul proprietaului în proporţii deosebit de mari, dar infracţiunea a fost săvîrşită prin jaf armat. În conformitate cu mersul procesului, procurorul a cerut privarea de libertate a persoanei X pe un termen de patru ani. Aşa cum părinţii "odorului" care a comis infracţiunea au stabilit că copilul lor nu va petrece nici o zi la răcoare, au şi angajat un avocat, care le-a facilitat accesul la judecător, prin intermediul unui alt coleg de breaslă şi prin mijlocirea căruia s-au înţeles cu judecătorul asupra unei mici afaceri mutuale. Astfel, în urma transmiterii unei sume de 3000 USD, persoana X va fi eliberată de perspectiva privaţiunii de libertate şi i se va stabili drept sancţiune 2 ani condiţionat. După ce banii au fost transmişi persoanei mediatoare, plus un onorariu de 500 USD pentru eforturi, a fost emisă în scurt timp hotărîrea prin care persoanei X i s-a aplicat doar 2 ani de privaţiune de libertate condiţionată.

Există chiar un anumit nomenclator informal al taxelor care se obişnuieşte a fi plătite judecătorilor pentru "înmuierea" unor pedepse. Astfel, iertarea unui an de privaţiune de libertate costă, pe piaţa liberă din Chişinău, circa 1.000 USD. În funcţie de gravitatea crimei comise de către infractorul respectiv, autorităţile lumii interlope obişnuiesc să plătească, pentru fiecare an scăzut din pedeapsa care s-ar cere pronunţată, între 1.000 şi 3.000. Potrivit Ministrului Justiţiei, articolul 42 din Codul Penal al Republicii Moldova favoriza deschis coruperea judecătorilor, oferind posibilitatea de a pronunţa sentinţe mai joase decît cele prevăzute în alte articole, în anumite circumstanţe (destul de fluide, de altfel)[46]. Oferind judecătorilor o marjă foarte largă de a determina gravitatea crimei comise – între 5 şi 10 ani, autoritatea judecătorească s-a transformat într-o marfă, de care beneficiază, de cele mai dese ori, persoanele înavuţite. Despre existenţa unor cazuri de tentativă de mită, chiar şi pe numele unor judecători din curtea constituţională, a vorbit public Gheorghe Susarenco[47], afirmînd că "pentru un vot favorabil i s-ar propus suma de 200.000 USD precizîndu-se că această tentativă de corupţie fusese întreprinsă din partea unui personaj public, de la care respectivul judecător "nu s-ar fi aşteptat niciodată la aşa ceva".

Acestea au fost doar cîteva cazuri din cele mai frecvente, întîmplate în instanţele judecătoreşti, mărturisite de către unele persoane; aceste cazuri nu sînt din cele mai tari sau cele mai bănoase, căci sînt cazuri unde figurează drept sume de peste 30 mii dolari. Morala este cea că, atîta timp cît vor exista condiţii de cumpărare-vînzare pentru avocaţi, grefieri, executori judiciari, judecători şi mediatori ai transmiterii mitei, atîta timp cît mita se va perpetua în văzul tuturor, fără ca organele disciplinare să examineze cu atenţie comportamentul, averea şi relaţiile care caracterizează anumiţi "înfăptuitori ai justiţiei", cetăţeanul de rînd va vorbi cu mult dispreţ despre judecători, în general, şi despre sistemul judecătoresc moldav în particular. Aceasta nu înseamnă că toţi angajaţii actuali din cadrul acestui sistem s-au corupt în totalitatea lor, ci doar că anumite persoane care manipulează poziţia lor publică, în scopul încropirii de averi ilicite, trebuie să plătească pentru această plăcere şi că încrederea publicului în justiţie trebuie re-cîştigată cu orice preţ.

3.5. Corupţia electorală

Interlocutorii noştri au ţinut să remarce că, deşi alegerile din Republica Moldova sînt, în general, corecte şi democratice, cum sînt caracterizate de către importante misiuni de observatori străini, ele nu sînt libere! "Chiar dacă, tehnologic, aceste alegeri mimează îndeplinirea unor condiţii necesare pentru exprimarea votului, ele nu încurajează exerciţiul unei alegeri conştiente din partea unui electorat, în mare parte, flămînd şi timorat"[48]. Discuţiile s-au purtat, la acest subiect, în contradictoriu, unii dintre interlocutori susţinînd că alegătorii pot fi uşor corupţi, alţii, că, mai degrabă, aceştia sînt manipulaţi. S-au adus mai multe exemple, în care agitatorii electorali ofereau bani, pentru organizarea de voturi. Alţii au amintit, însă, că starea de spirit este cel mai important motiv al ultimelor campanii electorale, astfel încît cetăţenii care se gîndesc, de obicei, asupra nevoilor lor cotidiene, pur şi simplu nu mai înţeleg de ce trebuie să voteze, atîta timp, cît viaţa lui nu se schimbă decît din rău în mai rău.

Inechitatea electorală. În general, se crede că electoratul din Moldova votează în felul în care votează mai mult sub imboldul propriilor inerţii, decît sub impactul unor campanii deosebit de bine orchestrate, în perioada legal repartizată concurenţilor electorali de către CEC. Un segment copleşitor din electoratul rural, majoritar numeric, "nu dispune de radio, presă, informaţie la zi şi nici chiar lumină electrică", iar unica informaţie care ajunge la urechile lui vine din partea corpului de latifundiari locali, cu vederi politice de obicei conjuncturiste[49]. Influenţa acestor "latifundiari locali", cu puteri proporţional de mari, în raport cu sărăcia localităţilor pe care le controlează, se manifestă sub diverse moduri. În primul rînd, aceştia sînt folosiţi drept "gardieni ai partidului puterii", în zonele lor, ceea ce explică de ce "se stinge lumina în sat, atunci cînd la întîlnirile cu alegătorii sînt invitate cîteva partide democratice"[50].

Manipularea opiniei publice. Există o percepţie generalizată asupra capacităţii de manipulare a electoratului, prin intermediul mijloacelor publice de informare în masă. Printre exemplele cele mai concludente sînt oferite Televiziunea de

CARE SÎNT, ÎN OPINIA DVS, CELE MAI FRECVENT UTILIZATE METODE PENTRU MODIFICAREA REZULTATELOR ALEGERILOR?

(*cel mult 2 alegeri, în ordinea priorităţii)*

		I alegere	*II alegere*
1	Cumpărarea de voturi, prin promisiuni, în campania de alegeri	42,4	5,4
2	Distribuirea diferitor ajutoare materiale unor categorii de alegători	21,0	14,4
3	Repartizarea de posturi pentru unele categorii de funcţionari publici	6,9	7,7
4	Falsificările directe, în timpul numărării voturilor	7,9	13,9
5	Cumpărarea directă de voturi (în bani sau altceva), nemijlocit în ziua alegerilor	6,0	12,6
6	Manipularea listelor electorale cu alegători care nu există	7,9	13,7
7	Altceva	3,9	16,9

ÎN CE MĂSURĂ S-AU IMPLICAT, LA ULTIMELE ALEGERI, URMĂTOARELE INSTITUŢII DE PARTEA UNOR PARTIDE POLITICE:

		În foarte mare măsură	În mare măsură	Puţin	Deloc
1	Primăria	20,5	29,6	27,7	14,3
2	Prefectura (administraţia judeţeană)	12,3	27,9	31,4	19,2
3	Guvernul (miniştrii şi vice miniştrii)	18,1	32,5	24,4	16,7
4	Preşedinţia	15,9	30,6	23,6	21,3
5	Presa guvernamentală	25,0	34,1	21,3	12,5
6	Radio şi televiziunea naţională	29,6	31,7	19,4	12,5

stat, de care puterea abuzează în mod frecvent, fără ca instituţiile abilitate (Comisia Electorală Centrală sau Consiliul Audiovizualului) să intervină în vre-un fel, după cum şi o serie de programe şi posturi de televiziune străine, care sînt utilizate pe parcursul campaniei electorale, pentru timpul pe care acestea îl oferă unor concurenţi electorali, în calitate de reclamă (ORT, NTV, NIT). De obicei, aceste posturi străine nu sînt niciodată sancţionate pentru abuzurile comise în reflectarea unilaterală a spectrului politic, în timp ce posturile private locale sînt uşor penalizate, chiar şi prin anularea licenţelor de emisie (Catalan TV). De loc mai prejos se află şi restul presei din republică, întrucît nu există presă care să supravieţuiască economic în mod autonom, fără asistenţa unui anumit grup financiar-economic. Aceste finanţări fac presa dependentă de grupurile politice, care corup opiniile independente ale ziariştilor[51]. În plus, există o tagmă de ziarişti care se vînd uşor celor care plătesc mai mult punîndu-şi talentul în serviciul acestora, produc o gălăgie infernală în presa de partid, care viciază încrederea cititorilor în reflectarea obiectivă a fenomenelor publice. Sunt cazuri crestomatice ale unor ziarişti care au fost cu Snegur, cîtă vreme acesta s-a bucurat de laurii puterii, iar imediat ce aceştia s-au răzit, au fost primii care l-au atacat, învinuidu-l de toate păcatele.

Miunciunile electorale. Alegătorii simpli sînt adeseori supuşi unei extrem de dificile alegeri, atunci cînd trebuie să ghicească pentru cine să dea votul. Unele partide au momit votanţii prin distribuirea de burse plătite la universităţi prestigioase (PCM – Universitatea ULIM). Altele au promis fapte foarte concrete unor comunităţi rurale: repararea unui pod, tragerea unei conducte de gaz metan, reparaţia unui drum etc., care, în opinia respondenţilor noştri, sînt "obligaţiuni necesare, şi nu obiecte de trafic contra voturilor alegătorilor"[52].

Soluţii electorale: Referindu-ne la felul în care partidele politice sînt tentate să se molipsească de practicarea corupţiei, ar trebui să menţionăm că o soluţie isteaţă împotriva corupţiei electorale ar putea fi identificată în formula propusă de către experţii asociaţiei Adept[53]. Asociaţia ADEPT, continuatorul Fundaţiei IFES-Moldova, consideră

CE CREDEŢI CĂ TREBUIE DE ÎNTREPRINS, PENTRU A OPRI TENTATIVELE DE FALSIFICARE A ALEGERILOR?

1	Introducerea votului obligatoriu, pentru a stopa unele încălcări	21,3
2	Înăsprirea pedepselor pentru încălcările electorale, considerîndu-le crime de gravitate mare	41,8
3	Modificarea Codului electoral, în vederea anulării alegerilor pe liste de partid	32,3
4	Altceva	1,6

că, în virtutea preferinţelor celor mai mulţi dintre oamenii politici pentru sistemul electoral proporţional, ar trebui să se păstreze acest sistem, numeroase efecte colaterale ale sale putînd fi reduse printr-un sistem numit – **sistem proporţional preferenţial postelectoral**. Potrivit autorilor acestui model electoral, sistemul rămîne aproape neatins, adică – un sistem electoral de repartizare proporţională a voturilor şi prezentarea listelor de candidaţi din partea partidelor concurente. Inovaţia lui ţine de faptul că ordinea înscrierii candidaţilor în listă nu are la început nici un rol determinant pentru primirea mandatului de deputat. Legislaţia electorală ar trebui să prevadă divizarea circumscripţiei electorale naţionale în 101 circumscripţii administrative, în care vor fi repartizaţi cei 101 de candidaţi din partea fiecărei formaţiuni participante la alegeri, cu titlu de responsabil de rezultatele alegerilor în circumscripţiile respective, şi reprezentarea acestora în Parlament, în cazul în care vor fi aleşi.

Distribuţia mandatelor de deputat se va face după modelul şirului descrescător (metoda D'Hondt), însă, de data aceasta, ordinea candidaţilor înscrişi pe listele de partid urmînd a fi stabilită imediat după facerea bilanţului alegerilor pe ţară şi în circumscripţiile administrative respective. Imediat după desfăşurarea scrutinului, se va decide care formaţiuni au reuşit să depăşească pragul electoral şi care dintre acestea vor fi reprezentate în Parlament, însă va rămîne de stabilit care anume din candidaţi vor fi cei desemnaţi. Ordinea candidaţilor, în listele partidelor, va fi stabilită de către Comisia Electorală Centrală (CEC), în baza numărului de voturi acumulate de formaţiunile respective, în circumscripţiile administrative. Pentru fiecare formaţiune participantă la alegeri se vor stabili, în ordine descrescătoare, circumscripţiile cu cele mai multe voturi acumulate. Ordinea candidaţilor, în listele de partid, a formaţiunilor se va stabili în conformitate cu distribuţia acestora în circumscripţiile respective. Numai după aceasta CEC va putea depune documentele la Curtea Constituţională, pentru validarea mandatelor deputaţilor. În rest, totul va rămîne neschimbat, inclusiv substituirea deputaţilor, care, din anumite motive, vor părăsi forul legislativ.

Potrivit autorilor acestui model, avantajele lui ţin de faptul că sistemul electoral propus ar putea combina calităţile şi virtuţile ambelor sisteme: proporţional şi majoritar. În acest fel, fiecare vot recunoscut drept legal va conta, neexistînd voturi suplimentare, iar în acelaşi timp vor fi promovaţi candidaţii capabili să aducă cît mai multe voturi partidului lor. În al doilea rînd, pentru alegători nu se va schimba absolut nimic, iar tehnic ei vor vota aşa cum au votat şi pînă acum, cu un buletin absolut identic, numai că vor şti că, votînd partidul respectiv, ei contribuie la alegerea candidatului distribuit în circumscripţia respectivă. Liderii formaţiunilor politice vor fi obligaţi să desemneze cîte un candidat în fiecare circumscripţie administrativă, ceea ce va trebui să asigure ulterior acea mult rîvnită relaţie strînsă între deputaţi şi alegători. În al treilea rînd, liderii de partide nu vor mai putea stabili şi schimba în mod arbitrar, sau pentru bani (cum se face, adeseori, în cadrul actualului sistem), ordinea candidaţilor în listă: aceasta o va face electoratul, şi, din acest motiv, modelul se numeşte "proporţional preferenţial". Este de aşteptat, evident, că liderii de partid vor putea atribui unei anumite circumscripţii, în care formaţiunea respectivă are poziţii mai puternice, oameni mai apropiaţi, prieteni etc. Dar acest lucru are şi riscurile sale, putînd alimenta nemulţumirea colegilor din filialele locale, care muncesc zi cu zi în teritoriile respective. Cei care solicită, astăzi, bani pentru un loc în topul listei de candidaţi nu vor mai putea face acest lucru, nimeni nu le poate garanta suportul alegătorilor din circumscripţia administrativă. Dimpotrivă, alegătorii ar putea să se răzbune pe astfel de candidaţi (adică nu-i vor vota). În al patrulea rînd, acest sistem ar stimula foarte mult activitatea filialelor teritoriale, precum şi pe cea a membrilor partidului.

În această situaţie, liderii de partid vor fi nevoiţi să distribuie în circumscripţiile administrative pe acei candidaţi care au pondere reală în ochii alegatorilor din circumscripţiile respective, aceasta contribuind la acumularea voturilor. De aceea, este imperios necesar ca liderului de partid sau liderilor de partid care formează o coaliţie să nu li se distribuie circumscripţii administrative, garantîndu-li-se din start locurile în topurile listelor de candidaţi după alegeri. Oricum, pentru toţi va fi evident în care circumscripţii aceştia au acumulat mai multe voturi. De fapt, acest raţionament vrea să spună că în fiecare circumscripţie administrativă candidează liderul partidului şi candidatul distribuit în circumscripţia dată. În al cincilea rînd, acest sistem ar favoriza coalizarea forţelor politice care au priză la electoratul din diferite regiuni, astfel acoperind o arie mai mare de influenţă. Care

ar fi dezavantajele noului sistem? În primul rînd, pentru început sistemul va fi tratat cu multe rezerve şi suspiciuni, care ar putea fi depăşite abia după atestarea avantajelor sale reale, în cadrul unor alegeri "pe viu". În al doilea rînd, un asemenea model electoral face mult mai complicată viaţa Comisiei Electorale Centrale, care va avea mai mult de lucru şi ar avea mai multe de suferit, dacă nu-şi va îndeplini cu destulă sîrguinţă şi profesionalism responsabilităţile sale specifice. În al treilea rînd, acest sistem poate duce la "cronicizarea" unui dezinteres şi mai mare la formarea de noi coaliţii politice, în special printre partidele cu o pondere relativ egală în aceleaşi regiuni ale ţării. În al patrulea rînd, pot fi cazuri cînd aceleaşi circumscripţii administrative vor fi reprezentate de mai mulţi deputaţi, iar altele nu vor fi reprezentate de loc. În concluzie, ar trebui de menţionat că soluţiile, oricît de sofisticate ar fi acestea, merită a fi analizate minuţios şi testate la timpul oportun, întrucît doar în acest fel corupţia politică (sub forma sa electorală) poate fi stăvilită şi diminuată.

3.6. Gramatica corupţiei politice: evaluarea efectelor sale

În ciuda declaraţiilor belicoase, corupţia politică nu pare să dispară de pe agenda urgenţelor politice din Republica Moldova, din simplul motiv că acţiunile care sînt propuse nu ating esenţa problemelor legate de remedierea acestui flagel social. În multe ţări africane, campaniile anti-corupţie înseamnă o sporire a sancţiunilor administrative pentru orice caz aparte, precum şi utilizarea unui corp bine plătit de agenţi provocatori, sarcina cărora este de a preveni potenţialii corupători ori corupţi de riscurile pe care le poate avea acceptarea unei mite, în cazul unui denunţ. S-ar părea, însă, că aceste acţiuni, destul de violente, împotriva infracţiunilor de corupţie administrativă nu sînt susţinute de presiunea opiniei publice. Societatea civilă reprezintă, potrivit Transparency International, elementul necesar şi indispensabil de orice încercare de a contracara corupţia, deşi, în absenţa unor programe serioase din partea statului, societatea civilă trebuie să influenţeze apariţia unor asemenea programe şi crearea susţinerii din partea publicului.

a. Finanţarea partidelor de către stat. Invitaţii noştri la masa rotundă (a oamenilor politici) din 31.07.2001 au ţinut în mod special să releve beneficiile finanţării partidelor de către stat, considerînd că mediatizarea acesteia în public ar putea sublinia oportunitatea ei pentru societate. S-au exprimat temeri că partidul aflat la putere ar putea să frîneze adoptarea unei asemenea legi, avînd siguranţa că oricum controlează resursele administrative ale statului.

b. Profesionalizarea şi stabilitatea în funcţie a funcţionarilor publici. Respondenţii chestionarelor noastre au notat, drept o cauză de prim rang a corupţiei administrative, dependenţa exagerată a funcţionarului simplu de hatîrurile şi ideologia partidului cîştigător la alegeri, convins de fiecare dată că misiunea lui de prim ordin este de a schimba cît mai mulţi funcţionari de stat cu oameni de partid loiali conducerii sale. Această practică vicioasă ar trebui stopată, prin respectarea Legii Serviciului Public şi chiar prin instituirea unor piedici legale în vederea perpetuării acestor schimbări politice de personal, atît la nivelul administraţiei centrale, cît şi la nivelul autorităţilor publice locale şi regionale. Ar trebui ca orice alternanţă la guvernare să poată avea dreptul de a schimba un anumit număr, foarte restrîns, de funcţionari de prim rang, ocupate în urma confirmării lor de către Parlament (Preşedintele Curţii de Conturi, Procurorul etc.), celelalte funcţii de un rang mai inferior ar trebui să fie lăsate la latitudinea unui sistem armonios şi autonom de recrutare a funcţionarilor publici, în temeiul unor concursuri publice serioase, cu respectarea legislaţiei în vigoare. Modul de selectare şi de finanţare a funcţionarului public determină, în mare parte, şi rata corupţiei în aparatul de stat.

Unii dintre participanţii la discuţie au remarcat nedorinţa parlamentarilor de a învăţa din greşelile predecesorilor lor. Astfel, fiecare nou Parlament îşi începe activitatea cu iniţiativa de a-şi mări salariile, fără a realiza că, înainte de toate, acest lucru ar trebui să se întîmple cu funcţionarii aparatului de stat, cei care duc întreaga povară şi responsabilitate pentru executarea şi implementarea legislaţiei adoptate în Parlament. Argumentul, după care deputaţii trebuie să aibă cele mai mari salarii în stat, mult mai mari decît le au judecătorii, funcţionarii publici de rang superior, determină o reacţie de răspuns din partea celor din urmă, care nu pot admite, în mod natural, că sînt mai prejos decît "primii aleşi ai poporului" şi, atunci, vor face tot posibilul pentru a căuta să-şi sporească capacitatea de înavuţire, în loc de a căuta să-şi sporească eficienţa profesională şi aportul în cadrul instituţiei în care sînt angajaţi. O soluţie ar

fi creşterea salariilor şi asigurarea unor condiţii deosebit de riguroase la selectarea funcţionarilor pentru funcţiile lor publice. Un specialist al Ministerului de Finanţe ar trebui să cîştige mult mai mult decît un salariat al unei bănci comerciale, dar şi fiindcă este prestigios să fii funcţionar al acestui Minister, pentru că este onorabil să participi la elaborarea unor proiecte de legi competente etc. Dar orice funcţionar public ar trebui să urmeze regula strictă de atingere a unor indicatori de performanţă, foarte bine concepuţi. Neîndeplinirea lor ar trebui să atragă descalificare, reducere de salarii şi alte sancţiuni, prin care statul ar trebui să-şi educe funcţionarii săi să fie mai responsabili.

Orice sistem de administraţie publică ar trebui să descrie explicit şansele de ascensiune ale funcţionarilor publici în cariera aleasă. Fiind selectaţi în temeiul unui concurs foarte riguros, aceştia ar trebui să fie evaluaţi profesional, la intervale egale de timp, care ar trebui să le certifice competenţa, să le asigure o creştere în rang sau o retrogradare, în funcţie de cerinţele care ar trebui stipulate în fiecare caz separat. Trebuie să remarcăm că între textul mai mult sau mai puţin bine ticluit al Legii Serviciului public şi practicile de formare a corupului de funcţionari publici este o mare prăpastie, care nu ţine însă doar de subfinanţarea adminsitraţiei, dar şi de absenţa unor politici bine concertate, de cultivare şi susţinere a unei bune conduite printre funcţionarii publici. Banii care se plătesc anual, pentru construcţii aproape faraonice în Valea Morilor sau la Telecentru, sau în Valea Dicescu, sau chiar în centrul Chişinăului, nu sînt nicidecum legali, cîştigaţi din salariul obişnuit, plătit de stat. S-a remarcat, în discuţii, faptul că asupra vilelor construite în aceste cartiere rezidenţiale ale Chişinăului s-a discutat în repetate rînduri prin culisele fostelor Parlamente, neajungîndu-se însă niciodată asupra unei decizii de verificare strictă a tuturor proprietăţilor aflate în această zonă. De obicei, contra-reacţia la verificarea acestor imobile porneşte de la ne-democratismul unor asemenea controale, făcîndu-se abstracţie de faptul că tolerarea furturilor efectuate în trecut garantează continuarea lor în prezent! "*Funcţionarii publici, care-şi ţin casele, vilele, magazinele şi limuzinele luxoase pe alte nume, ar trebui să răspundă la o întrebare foarte simplă: de ce locuiesc în aceste case, dacă nu sînt ale lor şi ce de odraselele sau soţiile lor şi-au luat asemenea limuzine sau proprietăţi, nefiind angajate nicăieri?*"[54] Un control riguros al proprietăţilor municipale ar însemna o decizie justă, pentru a exercita voinţa statului în eradicarea corupţiei, silind pe funcţionarii corupţi şi chiar pe foştii funcţionari publici să indice clar asupra originii proprietăţilor deţinute în prezent. Ulterior, aceste proprietăţi fără provenienţă clară ar putea fi scoase la licitaţie pentru a se restitui banii furaţi de la stat. Exemplul funcţionărimii de stat din administraţia centrală, cu multe proprietăţi înscrise pe numele rudelor lor apropiate sau îndepărtate, este urmat cu mult entuziasm de către funcţionarii locali din primării. Majoritatea acestora îşi risipesc timpul şi autoritatea, obţinută prin mandatul de ales sau de angajat al primăriei, pentru a-şi gestiona propriile afaceri: magazine, pieţe, benzinării şi alte proprietăţi, care nu pot servi unei funcţionări normale a autorităţilor publice locale.

c. Politici axate pe reducerea posibilităţilor de corupţie. Rugaţi să indice anumite politici şi iniţiative, care au fost, în opinia lor, pozitive în combaterea corupţiei, participanţii la mesele noastre rotunde au indicat următoarele: anularea datoriilor, prin achitări reciproce; reducerea activităţilor licenţiate; debirocratizarea aparatului de stat.

d. Alegerea preşedinţilor de partid prin vot secret. Această normă ar trebui instituită pentru toate partidele. În acest fel, s-ar putea de înrădăcinat practica democratică de funcţionare a partidelor, prin selectarea unor lideri carismatici şi de bună calitate morală, după exempele existente în Europa. Lipsa unei asemenea prevederi în statutul multor partide din Moldova provoacă scindări imediate, după apariţia unei cît de mici opoziţii interne faţă de poziţia liderului oficial al partidului. Unele partide obişnuiesc să tolereze şi chiar să încurajeze existenţa unor platforme diferite în sînul partidelor politice (Partidul socialist din Ungaria), existînd aripa liberală, aripa conservatoare, centristă, care conlocuiesc în sînul unui partid, şi multitudinea opiniilor din acest partid este exprimată în mod plenar. Lipsa unei democraţii de partid anulează opoziţia din faşă şi conduce la excluderea opozanţilor, culminînd cu scindarea în partid şi/sau dizolvarea acestuia. Au fost aduse numeroase exemple: PSDM, Mişcarea de eliberare naţională, PL, PFD. Mulţi lideri de partid consideră că "sînt carismatici, fiindcă au fondat un partid". Aceasta este o eroare, fiindcă pot spera să devină carismatici doar atunci cînd obţin accesul partidului pe care-l conduc la putere, prin inter-

mediul alegerilor şi menţin cursul politicilor, potrivit principiilor lor ideologice şi aspiraţiilor cetăţenilor. Altminteri, poveştile rostite în ziarele de partid, cu privire la carisma unui lider, nu sînt comparabile decît poate cu grimasa maimuţei în oglindă! Evident că, dacă oglinda arată altfel decît propriile plăsmuiri, anumiţi lideri găsesc de cuviinţă să se răfuiască cu orice încercare de alternativă sau divergenţă în cadrul acestor partide sau chiar proto-partide, care nu mai ajung astfel niciodată la etapa coacerii lor depline.

e. Educaţia cetăţenilor împotriva corupţiei. Corupţia nu poate fi tratată numai prin legi dure, s-a menţionat în cîteva rînduri, pe parcursul discuţiilor noastre, în grupuri deliberative. Sentimentul de respingere a comportamentului corupt ar trebui educat de pe băncile şcolii, au spus unii[55]. Societatea se poate însănătoşi şi va putea genera efecte economice şi sociale benefice doar în măsura în care va face trimitere la valorile moralei creştine, au spus alţii, argumentînd că abordarea tematicii corupţiei are tangenţă şi cu necesitatea predării obligatorii a religiei în şcoală, ca o măsură necesară, care ar putea avea efecte curative asupra cetăţeanului de mîine. S-a afirmat şi că "Cadrul legislativ trebuie să determine crearea unui mediu anticorupţie şi a unei funcţionări a statului care să răspundă, prin mecanismele care le crează, printr-o justiţie mai independentă şi printr-o presă mai independentă şi mai dinamică. Transparenţa este principalul duşman al corupţiei, fiindcă nu poţi să exişti corupt şi transparent, acesta fiind un adevăr binecunoscut. "Pe lîngă factorul educaţional, ar trebui să avem în vedere şi sporirea sancţiunilor, impuse prin codul Penal şi Codul Administrativ. Pe individul ajuns la putere nu-l mai educi cu pilde educative sau de familie, ci numai prin măsuri foarte dure, pentru că astfel omul ştie că comiterea unui act poate să însemne încasarea unei lungi perioade de privaţiune de libertate şi, eventual, confiscarea întregii averi"[56].

g. Modificarea Codului Electoral. S-ar cuveni ca în Codul Electoral să se regăsească şi nişte amendamente, care să permită monitorizarea finanţării resurselor în perioada campaniei electorale, fiindcă alegerile reprezintă, înainte de toate, o şcoală a democraţiei, iar dacă partidele mint – cei repetenţi sînt cetăţenii! Alegerile sînt o instituţie socială, la care noi sîntem contribuabilii lor direcţi. Interlocutorii noştri au înaintat, printre alte idei, şi propunerea de a reflecta asupra introducerii principiului de "obligativitate a votului" în Codul Electoral. Aceasta ar presupune aplicarea unei sancţiuni (care ar putea fi destul de simbolică – 5 lei, de exemplu!) pentru toţi cei care s-ar abstrage de la vot. Alegerile nu sînt doar treaba partidelor.

h. Accesul la dosarele securităţii. Mulţi dintre respondenţii noştri au dorit să insiste asupra unei legături cauzale puternice între rata corupţiei existente în Republica Moldova şi interzicerea accesului la dosarele fostei securităţi. Argumentul lor se sprijină pe forţa exemplului bulgar: abia după adoptarea unei decizii în privinţa dosarelor personale şi eradicării fenomenelor care periclitează funcţionarea partidelor politice, s-ar putea de înregistrat o stabilitate a vieţii politice, însoţită de creşterea economică.

3.7. Partidele politice şi Corupţia: un mariaj de succes în Republica Moldova?

Scopul acestui subcapitol este de a examina corespunderea cadrului legal existent, cu privire la finanţarea partidelor politice şi campaniilor electorale, regulilor şi standardelor europene şi internaţionale în domeniul prevenirii şi combaterii corupţiei politice. Toate studiile privind corupţia în Moldova, efectuate de cercetători şi instituţii naţionale şi internaţionale, atestă gradul înalt de penetrare a corupţiei în toate domeniile societăţii şi statului. Problema corupţiei, în ultimii ani, a devenit una din cele mai importante pentru ţara noastră, deoarece prezintă un pericol sporit pentru însăşi existenţa statului. Corupţia şi alte activităţi frauduloase şi criminale dăunează stabilităţii tuturor instituţiilor democratice, erodează statul de drept, încalcă drepturile şi libertăţile fundamentale ale omului, subminează încrederea cetăţenilor în corectitudinea administraţiei publice, subminează climatul de afaceri, descurajează investiţiile interne şi externe, stopează dezvoltarea economică.

Corupţia politică este una dintre cele mai periculoase forme ale corupţiei. O sursă principală a corupţiei politice o constituie finanţarea partidelor politice şi a campaniilor electorale, în condiţii de netransparenţă şi de liderism nejustificat. De aceea, reglementarea juridică strictă a activităţii financiare a partidelor politice este o condiţie esenţială pentru prevenirea şi diminuarea corupţiei în Moldova. Tot din aceste considerente, în majoritatea statelor democratice sînt adoptate

reguli stricte de finanţare a partidelor politice şi campaniilor electorale şi care se caracterizează printr-o intervenţie a statului în reglementarea acestui domeniu extrem de important. Spre exemplu, legea partidelor politice în Germania, în ultimii 30 ani, a fost modificată de 5 ori, în Franţa legislaţia referitoare la finanţarea partidelor a fost modificată de 4 ori (1990, 1993, 1994, 1995); de mai multe ori, în special aspectul finanţării campaniilor electorale, a fost modificată şi legislaţia cu privire la sistemul electoral în SUA.

Reglementările actuale ale finanţării partidelor politice şi campaniilor electorale sînt atît de insuficiente, încît se poate spune că majoritatea acestor relaţii au rămas în afara cadrului legal. Liberalismul total, prin care se caracterizează astăzi legislaţia cu privire la finanţarea partidelor, favorizează dependenţa partidelor politice de forţele economice. Întru remedierea acestei situaţii, care este în detrimentul democraţiei şi legalităţii, este necesar ca finanţarea partidelor politice şi campaniilor electorale să fie supusă unor reguli stricte şi efectuată într-o manieră absolut transparentă. Chestiunea cu privire la finanţarea partidelor politice şi campaniilor electorale a constituit obiectul discuţiei *Conferinţei a III-a serviciilor specializate în lupta contra corupţiei pe problemele combaterii traficului de influenţă şi finanţării ilegale a partidelor politice, organizată în octombrie 1998, la Madrid, de către Consiliul Europei.*

În cadrul acestei conferinţe, au fost adoptate concluziile care stabilesc reguli privind finanţarea partidelor politice şi campaniilor electorale. Ulterior acestei conferinţe, Consiliul Europei a creat în 2000 grupul de lucru pe problemele finanţării partidelor politice şi campaniilor electorale. În cadrul acestui grup s-au elaborat şi adoptat Recomandările cu privire la regulile comune referitoare la prevenirea corupţiei în finanţarea partidelor politice şi campaniilor electorale. Aceste documente internaţionale stabilesc reguli de finanţare a partidelor politice, care urmează a fi implementate în legislaţia naţională, printre care vom enumera următoarele:

1. Stabilirea unei limite mai ridicate a plafonului cheltuielilor partidelor politice şi campaniilor electorale, adică a unei limite care să corespundă necesităţilor reale de organizare şi desfăşurare a campaniilor electorale.
2. De a prevedea finanţarea partidelor politice din bugetul de stat după criteriul reprezentativităţii în Parlament.
3. De a reglementa strict sau a interzice donaţiile persoanelor fizice şi juridice către partide, sau a limita donaţiile acestora către partide, stabilind plafonul maxim.
4. De a interzice donaţiile din sursele neidentificate şi din partea statelor, organizaţiilor, persoanelor fizice străine.
5. De a asigura ca sursele de finanţare şi cheltuielile partidelor să fie transparente şi să fie publicate dările de seamă ale acestora.
6. De a forma una sau cîteva autorităţi independente, cu mijloacele reale de anchetă, responsabile pentru controlul eficient al dărilor de seamă ale partidelor, cheltuielilor electorale şi averii reprezentanţilor aleşi.
7. Stabilirea sancţiunilor pentru finanţarea ilegală a partidelor, atît pentru donatori cît şi pentru partide politice.
8. Reglementarea problemei formării listelor candidaţilor partidului, în cadrul alegerilor.

Un alt instrument internaţional, în domeniul prevenirii şi combaterii corupţiei o constituie Rezoluţia nr. (97) 24, cu privire la 20 principii de bază pentru diminuarea şi eradicarea corupţiei, adoptată de către Comitetul Miniştrilor, la 6 noiembrie 1997, la cea de-a 101 sesiune. Principiul 15 este consacrat finanţării partidelor politice şi prevede următoarele: "De a încuraja adoptarea de către reprezentanţii aleşi a codurilor deontologice şi de a promova regulile pentru finanţarea partidelor politice şi campaniilor electorale care ar preveni corupţia". Implementarea acestor reguli în legislaţia naţională ar contribui la micşorarea dependenţei partidelor de donaţiile persoanelor juridice şi fizice şi ar contribui, ca pe listele partidelor să fie promovate persoane decente şi cu înalte calităţi profesionale. Scopul acestei reglementări: de a crea condiţii pentru concurenţa liberă şi egală a diferitor forţe politice în lupta pentru putere, de a asigira realizarea activităţii multilaterale a partidelor politice şi de a contribui la exercitarea eficace a funcţiilor sale, de a ameliora viaţa politică a societăţii şi a preveni şi combate corupţia politică.

Finanţarea partidelor politice. Activitatea partidelor politice necesită mijloace financiare considerabile, cerinţă care este mereu în creştere. În acest sens, un rol deosebit în reglementarea finanţării partidelor politice îl constituie sursele de finanţare, de care depinde realizarea

scopurilor partidelor. Anume prin aceasta se explică atenţia sporită pe care legislaţia modernă cu privire la partidele politice o acordă reglementării surselor de finanţare ale partidelor politice. Legislaţia determină categoriile surselor de finanţare, stabileşte condiţiile de dobîndire a acestora, modul şi reguli de utilizare, restricţii şi sancţiuni pentru încălcarea regulilor de finanţare.

Sursele de finanţare ale partidelor politice pot fi în general clasificate în trei categorii: sursele proprii, surse private şi finanţarea de stat. De categoria surselor ţin taxele de aderare şi cotizaţiile de membru, donaţiile benevole ale membrilor către partid, veniturile provenite din activităţile economice proprii, desfăşurate, în condiţiile legii, de către partid, precum şi veniturile obţinute în urma tranzacţiilor cu patrimoniul partidului. Practica actuală demonstrează că cotizaţiile de membru nu întotdeauna sînt o condiţie esenţială în dobîndirea şi pierderea calităţii de membru al partidului şi sînt achitate benevol, la discreţia fiecărui membru în parte. Majoritatea partidelor politice au acceptat această regulă, motivaţia fiind starea economică precară a cetăţenilor. De asemenea, legea prevede cotizaţiile de membru ca o sursă de finanţare a partidelor politice, însă nu stabileşte obligativitatea acestora. Prin urmare, achitarea cotizaţiilor nu este o clauză obligatorie. În opinia noastră, situaţia urmează a fi schimbată, dat fiind faptul că contribuţiile permanente ale membrilor ar constitui o sursă de finanţare suplimentară a partidului şi ar contribui la micşorarea dependenţei acestora faţă de alte structuri economice şi grupuri oligarhice. Legislaţia actuală cu privire la această chestiune este diferită. Nicăieri nu este reglementat expres cuantumul cotizaţiilor de membru. Se consideră că aceasta este o problemă ce ţine de competenţa exclusivă a partidului, însă in legislaţia multor ţări sînt prevăzute restricţii referitor la cuantumul contribuţiilor anuale ale membrului de partid, transmise în favoarea partidului politic.

Doctrina şi legislaţia actuală privind partidele atribuie acestora funcţii importante: promovarea valorilor şi intereselor naţionale, educarea politică a cetăţenilor şi încurajarea participării acestora la viaţa publică, influenţarea formării opiniei publice, formarea cetăţenilor capabili să-şi asume responsabilităţi politice, participarea cu candidaţi în alegeri, participarea, în condiţiile legii, la formarea autorităţilor publice, stimularea participării cetăţenilor la scrutinuri etc. Exercitarea acestor funcţii ideologice, educative, organizaţionale, politice atestă extinderea în permanenţă a arealului activităţii partidelor politice. Din aceste considerente, partidele au necesitatea de a crea un aparat propriu, instituţii de cercetare şi instruire, fundaţii, edituri, mijloace de informare în masă. Finanţarea acestor diferite activităţi necesită mijloace considerabile, de care partidele nu dispun. Cotizaţiile de membru sînt insuficiente pentru aceasta. De aceea, majoritatea statelor permit partidelor desfăşurarea unor activităţi economice, proprii care le-ar permite acumularea de resurse. Aceste activităţi ţin în exclusivitate de realizarea obiectivelor de bază, pentru care partidul a fost constituit.

Surse proprii de finanţare. Conform prevederilor Legii privind partidele şi alte organizaţii social-politice, acestea au dreptul să instituie mijloace de informare în masă, edituri, tipografii, să comercializeze literatură social-politică, precum şi alte materiale de propagandă şi agitaţie, să comercializeze confecţii cu simbolică proprie, să desfăşoare festivaluri, expoziţii, lecţii şi alte manifestări cu caracter propagandistic, care le-ar permite consolidarea situaţiei materiale a partidelor politice. Toate aceste activităţi pot constitui surse suplimentare de finanţare a partidelor politice. Însă este necesar a face o distincţie între activităţile aducătoare de profit, permise a fi desfăşurate nemijlocit de către partidele politice, fără constituirea altor persoane juridice, şi activităţile de întreprinzător, desfăşurate de către întreprinderile şi organizaţiile eventual fondate de către partide. Legislatorul nu face o distincţie clară în această privinţă, ceea ce considerăm oportun şi necesar, pentru a asigura o claritate şi un cadru legal echilibrat.

Partidele politice reprezintă o categorie de organizaţii publice, neguvernamentale, fără scop patrimonial. Acestor organizaţii publice fără caracter comercial li se permite, în condiţiile legislaţiei existente, să desfăşoare anumite activităţi necesare, pentru realizarea scopurilor programatice pe care şi le-au anunţat la momentul înregistrării şi, în virtutea cărora, sînt decise să lupte pentru a cuceri puterea politică. Stabilind aceste principii generale pentru înfiinţarea partidelor politice, legislatorul le-a extras din contextul unor activităţi "pentru binele mutual al membrilor", pentru că scopul unor partide este de

a urmări "binele public" şi nu doar pe cel al membrilor lor. Prin urmare, legislatorul urmează să adopte o anumită cale de abordare şi soluţionare a problemei. Examinînd legislaţia mai multor ţări cu privire la partidele politice, constatăm că reglementarea drepturilor patrimoniale şi a activităţilor economice poartă un caracter general. Anume această situaţie permite partidelor politice să participe în diferite afaceri comerciale şi să stabilească legături strînse cu capitalul financiar-industrial, favorizînd astfel corupţia politică. Partidele politice, fiind persoane juridice, dispun de drepturi patrimoniale. Însă specificul naturii juridice a partidului, ca instituţie politică, determină particularităţile în reglementarea acestor drepturi, principala particularitate constituind stabilirea unor restricţii în utilizarea lor.

Partidele politice pot avea în proprietate doar acele bunuri, care sînt necesare în exclusivitate pentru realizarea sarcinilor statutare, printre care se enumără clădiri, utilaj, edituri, tipografii, mijloace de transport etc. Lista acestor bunuri nu este una exhaustivă. Restricţiile vis-à-vis de bunurile care pot fi în proprietatea partidelor se referă la pămînt, întreprinderi industriale, asociaţii şi cooperative de producţie. Această normă este foarte confuză şi este în contradicţie cu prevederile articolului 24 al legii care permite partidelor politice să constituie întreprinderi şi organizaţii gestionare, cu drept de persoană juridică, exclusiv, în scopul îndeplinirii sarcinilor statutare. Partidelor politice li se interzice, de asemenea, posedarea, depozitarea sau păstrarea armamentului, substanţelor explozibile şi a altor materiale ce prezintă pericol pentru viaţa şi sănătatea cetăţenilor.

Legislaţia Republicii Moldova stabileşte restricţii şi referitor la utilizarea mijloacelor partidului. Venitul, obţinut, în urma activităţii partidului politic, nu poate fi distribuit membrilor săi şi se foloseşte pentru realizarea obiectivelor sale. Actualmente legea permite folosirea mijloacelor partidului în scopuri de binefacere, independent de faptul dacă această activitate este sau nu stipulată în statutul partidului. La prima vedere, această normă urmăreşte un scop nobil, însă în realitate favorizează o practică vicioasă de cumpărare a voturilor electoratului, cu regret, foarte răspîndită în Moldova. Mass-media a difuzat de nenumărate ori informaţii despre cazurile de distribuire a ajutoarelor umanitare, de către partide politice şi candidaţi independenţi, în perioada campaniilor electorale. Considerăm oportun, interzicerea acestei practici, prin stabilirea unor interdicţii exprese în lege. Totodată, pentru cumpărarea voturilor alegătorilor, urmează a fi stabilită răspunderea penală, atît pentru persoanele care transmit mijloace băneşti şi/sau bunuri materiale cu scopul îndemnării alegătorilor să voteze în folosul sau împotriva unui concurent electoral, reţinerea de la vot sau deteriorarea buletinului de vot, cît şi pentru alegători care acceptă primirea favorurilor în scopul enunţat. Aceasta ne-ar permite să creăm un cadru legal, care ar preveni apariţia actelor de corupţie în activitatea partidelor politice.

Donaţiile persoanelor fizice şi juridice. O altă sursă de finanţare a partidelor politice, denumită anterior ca sursă privată, o constituie donaţiile persoanelor fizice şi juridice. Este necesar de menţionat că activităţile proprii ale partidelor politice, în special cotizaţiile de membru, în toată lumea, constituie o parte neînsemnată din mijloacele partidelor, în comparaţie cu cuantumul donaţiilor, acestea din urmă predominînd esenţial. Finanţarea privată a devenit obiectul reglementării juridice în majoritatea statelor, după anii '60, iar în prezent se caracterizează prin stabilirea unor reguli stricte şi restricţii care se referă la sursa donaţiei, la subiecţii şi cuantumul donaţiilor. Practica internaţională este diferită în această privinţă şi trebuie de menţionat că nu există un mod unic de abordare, situaţia diferă de la ţară la ţară. În majoritatea ţărilor sînt considerate surse interzise de finanţare donaţiile din partea statelor, organizaţiilor şi persoanelor fizice străine, deoarece se consideră că aceasta reprezintă un amestec în activitatea internă a statului. Pentru încălcarea acestor dispoziţii, se aplică cele mai severe sancţiuni, inclusiv dizolvarea partidului politic. Ca regulă, sînt interzise şi donaţiile anonime. Această restricţie este de asemenea întemeiată, deoarece anonimitatea face imposibilă efectuarea controlului asupra surselor de finanţare. În unele ţări, cum ar fi Bulgaria, Canada, Germania, Spania, această finanţare este permisă, însă în anumite condiţii şi restricţii.

În Moldova sursele de finanţare interzise de Legea privind partidele şi alte organizaţii social-politice sînt prevăzute la articolul 12, conform căruia se interzice finanţarea partidelor politice, precum şi transmiterea către acestea de bunuri din partea statelor, persoanelor fizice şi juridice străine, apatrizilor; a organelor de stat, întreprinderilor,

organizaţiilor şi instituţiilor de stat, excepţie constituind finanţarea, în condiţiile legii, în cadrul campaniilor electorale; a întreprinderilor mixte, dacă cota statului sau a fondatorului străin în aceste întreprinderi este mai mare de 20 %; a asociaţiilor de cetăţeni neînregistrate şi persoanelor anonime.

Realitatea demonstrează că donaţiile către partidele politice din partea persoanelor juridice sînt folosite ca un mijloc de supunere a partidelor şi rezolvarea intereselor meschine ale anumitor grupuri. Confruntîndu-se cu cheltuieli ridicate, partidele politice nu sînt în stare să activeze numai în baza cotizaţiilor de membru şi sînt nevoite să accepte donaţiile, prin aceasta crescînd traficul de influenţă. Prin urmare, tendinţa de a dobîndi mijloacele necesare din diferite surse este însoţită de scandaluri financiare şi politice. Criminalizarea activităţii financiare a partidelor politice contribuie atît la discreditarea partidelor, cît şi a democraţiei în genere. Inegalitatea posibilităţilor financiare ale diferitor partide politice duce la încălcarea principiului "egalităţii şanselor", în lupta politică, denaturării voinţei politice, la formarea şi exprimarea căreia partidele politice, conform legii, sînt obligate. Unele grupuri oligarhice, persoane juridice, companii industriale tind să folosească partidele politice ca un mijloc de a influenţa politica generală a statului sau de adoptare a anumitor hotărîri favorabile, în interes propriu.

Achitarea unor sume mari de bani, de către întreprinderi, inclusiv companii transnaţionale şi alte grupuri financiare, pentru a influenţa alegerile nu poate fi motivată numai prin susţinerea unei ideologii sau simpatizarea unui candidat. Este o realitate faptul că persoanele şi întreprinderile care investesc mijloace mari în activitatea politică urmăresc obţinerea unor avantaje considerabile financiare sau personale. De aceea, unele sisteme juridice prevăd evidenţa acestor realităţi la desemnarea posturilor şi funcţiilor direcţionale, în anumite domenii corespunzătoare, în conformitate cu tradiţiile societăţii. Însă totul are o limită, după care distribuirea facilităţilor şi privilegiilor guvernamentale trebuie să aibă loc conform legii şi să fie determinată în baza unor standarde obiective, menite să soluţioneze problemele în fond. În cazul în care favoritismul politic devine atît de răspîndit, încît pune în pericol profesionalismul în rezolvarea programelor guvernamentale, este necesar de a identifica mecanisme pentru limitarea influenţei acestuia. De asemenea, promovarea transparenţei în activitatea partidelor politice oferă alegătorilor şi mass-media posibilitatea de a reacţiona pînă şi după alegeri, în cazurile cînd persoanele sau organizaţiile, făcînd donaţii considerabile partidului, beneficiază de facilităţi neîntemeiate şi nejustificate. Transparenţa se asigură prin instituirea unor mecanisme de publicare a cuantumului veniturilor şi cheltuielilor partidului, a informaţiei despre persoanele care au făcut donaţii considerabile către partid, prin legile cu privire la accesul la finanţarea activităţii politice.

Astfel, problema donaţiilor persoanelor juridice de drept privat către partide constituie un subiect discutabil şi pînă în prezent. S-au identificat două moduri de tratare. Conform primului mod, se interzice categoric finanţarea partidelor politice din partea persoanelor juridice. Al doilea mod de tratare prevede limitarea donaţiilor. Majoritatea statelor, totuşi, acceptă al doilea mod de tratare. Aceasta se explică prin faptul că partidele politice oricum vor avea nevoie de mijloace financiare şi le vor accepta în mod clandestin şi ilegal, respectiv scopul urmărit nu-şi va atinge rezultatul scontat, admiţîndu-se în continuare acte de corupţie. În plan legislativ, limitarea donaţiilor se soluţionează pe două căi: se plafonează suma anuală a donaţiilor fiecărei persoane fizice şi juridice sau se plafonează suma totală anuală a donaţiilor (În Congo, de exemplu, cuantumul donaţiilor nu poate depăşi 20% din suma totală a mijloacelor financiare). În unele state se stabilesc aceleaşi limite ale donaţiilor, atît pentru persoanele fizice, cît şi pentru persoane juridice, în altele acestea diferă. Un moment esenţial pentru reglementarea donaţiilor persoanelor juridice îl constituie stabilirea organului competent pentru a lua decizia cu privire la donaţii. În Spania, de exemplu, acest lucru îl decide adunarea acţionarilor. Acest aspect urmează a fi concretizat şi în legislaţia noastră.

De asemenea, se distinge finanţarea cu destinaţie specială – pentru campaniile electorale, prin intermediul creării fondurilor electorale, reglementată de legile electorale şi finanţarea fără un anumit scop, prevăzută de legile cu privire la partide. Legea privind partidele şi alte organizaţii social-politice nu stabileşte careva limite pentru donaţiile persoanelor juridice. Codul electoral doar plafonează mijloacele care pot fi virate în fondul electoral al concurentului electoral în campaniile electorale, cuantumul acestora fiind stabilit de către Comisia Electorală Centrală. Noul proiect de

lege privind partidele politice, elaborat în 2001, de Ministerul Justiţiei, a introdus o serie de norme cu privire la plafonul maxim al donaţiilor, însă aceste dispoziţii au fost excluse de Guvern, în cadrul examinării proiectului. Urmează a se reveni din nou la proiect, la examinarea acestuia, în Parlament, pentru a stabili plafonul maxim al donaţiilor persoanelor fizice şi juridice. Tot din considerentele expuse anterior, este raţional a stabili şi limita maximă anuală a cotizaţiilor pentru un membru de partid.

Urmează să examinăm şi problema susţinerii partidelor politice, de către organizaţiile negu-vernamentale. În Moldova această practică este destul de răspîndită. Donaţiile din surse străine sînt primite de către partide, prin intermediul fundaţiilor şi asociaţiilor constituite anume pentru acest scop. Asociaţiile obşteşti şi fundaţiile sînt organizaţii necomerciale *a priori* apolitice. Legea cu privire la asociaţiile obşteşti şi Legea cu privire la fundaţii nu interzice, însă, în mod expres, susţinerea partidelor politice de către aceste organizaţii. Este prevăzută restricţia doar pentru organizaţiile care solicită statutul de utilitate publică. Încălcarea acestor norme atrage după sine pierderea dreptului de a beneficia de scutiri fiscale stabilite în articolul 52 al Codului fiscal, conform căruia organizaţiile necomerciale sînt scutite de impozitul pe venit, dacă corespund anumitor condiţii, una dintre care este nesusţinerea partidelor politice. Astfel, ar fi oportun de completat Legea cu privire la asociaţiile obşteşti şi Legea cu privire la fundaţii, sub aspectul interzicerii susţinerii, sub orice formă, a partidelor politice, blocurilor electorale şi a concurenţilor electorali. Acelaşi lucru se referă şi la organizaţiile religioase, care sînt manipulate şi utilizate în cadrul campaniilor electorale. Rămîne neclară şi întrebarea referitoare la finanţarea partidelor politice din partea sindicatelor, proprietăţile cărora sînt folosite pentru organizarea campaniilor electorale, fără ca membrii acestei organizaţii să-şi expună opţiunea. Referitor la persoanele juridice de drept public (autorităţile publice centrale, locale, alte organe de stat, întreprinderi şi organizaţii de stat) se aplică un mod unic de abordare: acestora le este interzisă finanţarea partidelor politice prin orice formă. Această restricţie se referă şi la întreprinderile de stat sau mixte, unde capitalul statutar de stat sau al fondatorului străin depăşeşte o cotă stabilită, pentru Moldova constituind 20% .

Finanţarea de stat. Finanţarea de stat a partidelor politice este o tendinţă caracteristică legislaţiei contemporane cu privire la partide şi care a dobîndit o extindere mare în ultimul deceniu. Recunoaşterea partidelor politice, ca o instituţie deosebit de importantă a societăţii actuale, în organizarea şi înfăptuirea puterii, pune în sarcina statului obligaţia de a susţine partidele politice în exercitarea funcţiilor sale. Susţinerea din partea statului devine extrem de importantă, în condiţiile actuale, cînd participarea activă în viaţa politică, în deosebi în alegeri, necesită mari cheltuieli materiale, pentru care nu ajung nici cotizaţiile de membru şi nici donaţiile. Unii autori din occident leagă finanţarea de stat de problema democraţiei, considerînd că libertatea de asociere nu presupune doar libertatea constituirii partidelor, dar şi o garanţie a posibilităţii exercitării funcţiilor sale. Cu certitudine, finanţarea de stat constituie un mecanism eficient de luptă împotriva corupţiei politice. Legislaţia contemporană stipulează diferite forme de finanţare de stat: generală sau specială, directă sau indirectă. Finanţarea generală presupune acordarea subvenţiilor de stat pentru activitatea curentă (arenda spaţiilor, întreţinerea aparatului, organizarea congreselor şi conferinţelor, procurarea utilajului.). Finanţarea specială presupune subvenţionarea anumitor activităţi determinate (campaniile electorale, activitatea fracţiei parlamentare).

Există două căi de tratare, în aplicarea acestor forme de susţinere de stat; în unele ţări se aplică ambele forme de finanţare, în altele doar finanţarea specială. Indiferent de forma finanţării de stat, aceasta se confruntă cu anumite probleme, iar soluţiile influenţează viaţa politică, activitatea partidelor politice. Întrebarea cu privire la finanţarea de stat a partidelor politice este actuală şi pentru Moldova, o trăsătură a sistemului politic al societăţii noastre fiind prezenţa unui număr mare de formaţiuni politice, multe dintre care prezintă partide doar ca denumire, fără o doctrină clară, fără electorat şi susţinere în societate. Prin urmare, este important de stabilit, care din principiile distribuirii subvenţiilor de stat către partidele politice va fi pus la baza sistemului nostru şi care este oportun pentru Moldova: principiul egalităţii sau principiul diferenţierii. La examinarea acestei probleme, trebuie să se ţină cont de faptul că posibilităţile statului sînt limitate şi nu pot fi

finanţate toate partidele politice, indiferent de reprezentare, iar finanţarea de stat nu trebuie să "conserveze" actualul sistem politic şi să stopeze apariţia unor noi partide politice, precum şi să lezeze drepturile celor în minoritate, la apărarea intereselor sale.

Conform experienţei actuale, aceste probleme se rezolvă în mod diferit, însă important e să reţinem un criteriu fundamental: subvenţiile de stat, atît generale, cît şi speciale, se acordă partidelor politice, în conformitate cu criteriul de reprezentare, determinate de rezultatele alegerilor. Statul finanţează activitatea doar a partidelor politice care participă în campaniile electorale, ceea ce este firesc, deoarece partidul politic reprezintă o organizaţie constituită pentru cucerirea puterii şi exercitarea ei prin metode constituţionale, inclusiv prin alegeri democratice. Un rol hotărîtor la determinarea cuantumului subvenţiilor de stat este condiţionat de nivelul influenţei asupra alegătorilor.

În experienţa internaţională din domeniu se cunosc, în general, trei sisteme de finanţare de către stat a partidelor politice. În cadrul primului sistem, sînt finanţate partidele politice reprezentate în parlament, iar subvenţiile se distribuie proporţional, conform numărului de mandate (Bulgaria). Cel de-al doilea model de finanţare – se presupune finanţarea partidelor politice reprezentate în parlament, iar subvenţiile se distribuie proporţional numărului de voturi obţinute în campania electorală (Belgia, Spania, Cipru). Deşi această modalitate lipseşte partidele care nu au obţinut mandate în organele puterii de susţinere din partea statului, totuşi, într-o măsură mai mare, ţine cont de influenţa alegătorilor. În cel de-al treilea caz — se finanţează toate partidele politice care au participat la alegeri şi care corespund unor condiţii, indiferent de rezultatele obţinute în alegeri, însă partidele care au obţinut mandate beneficiază de o susţinere în proporţie mai mare (Franţa). Acest din urmă sistem reprezintă o garanţie a dezvoltării libere a curentelor politice într-o anumită societate, oferind condiţii prielnice pentru dezvoltarea unei selecţii riguroase, dar şi a unei concurenţe sănătoase între diferite curente şi forţe politice.

Dreptul de a decide şi ordinea de distribuire a subvenţiilor (anual, trimestrial, distribuirea pe etape) aparţine diferitor organe şi diferă de la ţară la ţară, însă pentru Moldova aceasta trebuie să fie o competenţă exclusivă a Parlamentului. Subvenţionarea de stat se efectuează din contul unui articol separat de cheltuieli, prevăzut în bugetul statului. Criteriul de finanţare a partidelor după nivelul de reprezentare, se utilizează şi în cazul finanţării speciale. O formă a finanţării speciale este restituirea parţială a cheltuielilor suportate în alegeri (Grecia, Canada). O altă formă de susţinere a finanţării speciale este finanţarea fracţiunilor parlamentare, de exemplu, finanţarea aparatului fracţiunii (Federaţia Rusă, Germania), finanţarea suplimentară a fracţiunii în opoziţie (Elveţia), susţinerea presei de partid, a instituţiilor de cercetare şi instruire, create de către partidele politice, a organizaţiilor de tineret ale partidelor etc.

Finanţarea indirectă a partidelor politice dobîndeşte o extindere tot mai mare şi devine foarte importantă, deoarece poate fi aplicată şi de statele care nu au un buget suficient, pentru a finanţa direct activitatea partidelor politice. Finanţarea indirectă include timp gratuit de emisie, spaţiu pentru adresări în mijloacele de informare în masă, servicii poştale, telefonice gratuite, facilităţi fiscale. Finanţarea indirectă este caracteristică atît pentru finanţarea generală, cît şi pentru finanţarea specială. Legislaţia noastră prevede acordarea creditelor fără dobîndă pentru concurenţii electorali, în cadrul campaniilor electorale, cuantumul căruia se stabileşte de Comisia Electorală Centrală. Creditele primite de la stat se sting, complet sau parţial, de către stat, în funcţie de numărul total de voturi, valabil exprimate pentru concurentul electoral, în circumscripţia electorală respectivă. Suma de bani, determinată prin împărţirea sumei creditului la numărul de alegători, care au participat la votare, apoi prin înmulţirea rezultatului obţinut cu numărul de voturi valabil exprimate pentru concurentul electoral respectiv, urmează a fi stinsă din contul statului.

Concurenţii electorali care au obţinut mai puţin de şase la sută din voturile exprimate pe întreaga ţară sau în circumscripţiile respective, inclusiv candidaţi independenţi care nu au fost aleşi, vor restitui creditele dobîndite din bugetul de stat, în termen de 2 luni de la data încheierii votării. Ceilalţi concurenţi electorali vor restitui creditele în termen de 4 luni. Partidele politice au beneficiat de timp de emisie în campania electorală la televiziune şi radio, conform unui regulament aprobat de către Comisia Electorală Centrală.

Asemenea formă de susţinere a partidelor ar fi oportun de aplicat nu numai în campania electorală, dar şi pe parcursul anului, astfel partidele avînd posibilitatea să aducă la cunoştinţa cetăţenilor programele sale de activitate.

În Moldova, problema finanţării de stat a partidelor politice nu este conştientizată pe deplin nici de societate, nici de instituţiile de stat, deşi este foarte îmbucurător faptul că anumiţi cercetători ai fenomenului corupţiei au abordat, în lucrările lor această problemă. Inclusiv grupul de lucru, format în cadrul Ministerului Justiţiei, cu privire la elaborarea Legii privind partidele şi alte organizaţii social-politice, în redacţie nouă, membru al căruia a fost şi unul dintre autorii acestui studiu, a prevăzut finanţarea de stat a partidelor politice, însă aceste norme au fost excluse de către Guvern, în cadrul examinării proiectului. Totodată, ultimul act normativ, adoptat de către Guvernul Republicii Moldova, la 04.11.1999, împotriva corupţiei, "Programul de stat privind combaterea criminalităţii, corupţiei şi protecţionismului pentru anii 1999-2002" conţine una din măsurile necesare - asigurarea transparenţei în activitatea partidelor politice. Tinînd cont de situaţia economică a ţării, este greu de presupus că în timpul apropiat finanţarea de stat va fi soluţionată pozitiv. Cu toate acestea, pot fi implementate norme de finanţare indirectă a activităţii partidelor politice. Cu puţine mijloace ar putea fi atinse rezultate mari. Rolul partidelor nu trebuie fetişizat, încît regimul politic să devină dependent de situaţia partidelor, dar nici nu trebuie negat – accesul la putere şi deţinerea puterii sînt astăzi mediate de grupuri politice sistematice, constituite în partide, ca structuri tipice societăţi moderne. Partidele reprezintă o instituţie multifuncţională, indispensabilă politicii, inrîurind regimul politic şi viaţa constituţională.

Mecanismul controlului financiar. O parte componentă a reglementării juridice a finanţării partidelor politice o reprezintă normele care se referă la organizarea şi activitatea mecanismului de control al finanţării partidelor politice. Acest mecanism include, în sens larg, organele investite cu funcţii de control: obiectul controlului, componenţa încălcărilor financiare şi sancţiunile pentru încălcările admise. Experienţa internaţională identifică trei tipuri de organe de control: instituţie de stat cu competenţă specială în domeniu (Comisia specială pentru controlul cheltuielilor şi rapoartelor campaniilor electorale şi finanţării politice în Franţa); organe de stat, cu competenţă generală de control financiar (Germania - inspectorul financiar, Spania – Curtea de conturi); comisiile electorale, în competenţa cărora sînt prevăzute şi funcţiile de control al legalităţii finanţării partidelor politice în general (SUA). În unele ţări, controlul este transmis în competenţa unor ministere.

Aceste instituţii efectuează controlul asupra circulaţiei mijloacelor partidelor politice: încasare, utilizare şi păstrare. Partidele sînt obligate să ţină contabilitatea, să deschidă conturi în bancă, doar în instituţiile bancare din ţară, să prezinte rapoarte financiare cu documente justificative. Eficacitatea mecanismului controlului financiar este determinată de cîteva principii: rapoarte obligatorii, transparenţă şi publicitate, răspunderea pentru încălcarea regulilor de finanţare. Legislaţia actuală a Moldovei atribuie controlul finanţării partidelor politice în competenţa organelor fiscale. În cadrul campaniilor electorale controlul legalităţii finanţării blocurilor electorale, partidelor politice şi candidaţilor independenţi este transmis în competenţa Comisiei Electorale Centrale, care de fapt nu dispune de resurse umane şi materiale pentru a asigura efectuarea acestui control. În unele cazuri, controlul s-a efectuat de către Curtea de Conturi, la demersul Comisiei Electorale Centrale. Curtea de Conturi are o competenţă redusă în ceea ce priveşte controlul finanţării partidelor, limitîndu - se doar la verificarea primirii şi utilizării mijloacelor financiare alocate din bugetul de stat, neavînd dreptul să verifice sursele private de finanţare. În competenţa Ministerului Justiţiei este şi controlul respectării prevederilor statutare de către partide, care include şi activitatea financiară. Funcţii de control exercită şi Procuratura Generală. În realitate, un permanent control al finanţării partidelor politice nu se efectuează. Această dispersare a funcţiilor de control micşorează eficienţa şi esenţa lui, transformîndu-l într-o procedură formală. Autoritatea investită cu funcţii de control privind finanţarea partidelor politice, conform regulilor elaborate de către Consiliul Europei, trebuie să fie independentă de orice influenţă politică, împuternicită cu controlul procedurii şi conţinutul rapoartelor financiare ale

partidelor politice şi să aibă împuternicirile necesare sancţionării încălcărilor depistate sau transmiterii acestor încălcări către organul de anchetă sau organului care are împuterniciri să aplice sancţiuni.

Oricare ar fi formele organizaţionale ale controlului şi arealul acestuia, rezultatul va fi atins, în cazul stabilirii răspunderii juridice pentru încălcările identificate în cadrul controlului. Cea mai răspîndită formă de răspundere juridică pentru încălcările financiare sînt considerate contravenţiile administrative, în formă de amendă, confiscarea mijloacelor obţinute pe cale ilegală, retragerea facilităţilor fiscale, suspendarea finanţării subvenţiilor de stat. Potrivit Recomandărilor Comitetului de Miniştri ai ţărilor membre ale Consiliului Europei cu privire la regulile comune referitoare la prevenirea corupţiei în finanţarea partidelor politice şi campaniilor electorale, sancţiunile pentru încălcările financiare vor include cel puţin: reducerea sau excluderea dreptului la beneficiul public şi ajutor; aplicarea amenzii, în sumă a cel puţin de două ori mai mult decît suma care a servit drept bază pentru condamnare; ridicarea mandatului; sancţiuni penale asupra liderilor partidului.

Drept încălcări se consideră obţinerea mijloacelor din surse ilegale, depăşirea plafonului donaţiilor persoanelor fizice şi juridice, depăşirea cuantumului cheltuielilor electorale, cumpărarea voturilor, încălcarea regulilor de prezentare a rapoartelor, prezentarea rapoartelor cu încălcarea termenilor, nepublicarea rapoartelor, prezentarea datelor false în rapoartele financiare, utilizarea patrimoniului partidelor în alte scopuri statutare, încălcarea regulilor de ţinere a evidenţei contabile. Legea privind partidele şi alte organizaţii social-politice nu sistematizează toate tipurile de încălcări într-un act normativ şi nici le prevede pe toate cele enumerate mai sus.

În genere, la capitolul Finanţarea partidelor politice este necesar de revizuit toată legislaţia şi de adoptat amendamente, corespunzătoare celor mai bune practici europene şi internaţionale, standardelor şi regulilor care se conţin în documentele Consiliului Europei, Uniunii Europene şi altor instituţii internaţionale. Moldova are o experienţă foarte modestă în lupta împotriva corupţiei, inclusiv în domeniul finanţării partidelor politice. Această problemă este extrem de delicată şi necesită o abordare complexă. Partidele politice sînt elemente fundamentale ale sistemului democratic al statului şi un element esenţial al expresiei de voinţă politică a cetăţenilor. Ridicarea conştientizării din partea societăţii a problemelor finanţării partidelor politice constituie funcţionarea bună a instituţiilor democratice. Corupţia prezintă un pericol mare pentru legalitatea şi justeţea socială, care subminează dezvoltarea economică şi ameninţă stabilitatea instituţiilor democratice şi bazele morale ale societăţii. Prin urmare, Moldova nu are altă cale decît adoptarea cadrului legal, racordat standardelor europene şi internaţionale. pentru a diminua corupţia pînă la un nivel acceptabil, într-un sistem democratic.

3.8. Dialogul dintre stat şi public, mediat de societatea civilă – condiţie majoră a prevenirii corupţiei

Corupţia este indicată ca fiind "un pericol social" în mod constant, de către politicieni, oameni de afaceri şi lideri ai societăţii civile, dar întrucît nu există un dialog serios şi un consens asupra obiectivelor majore care trebuie urmate în societate, rezultatele sînt mai mult decît modeste. Societatea civilă acuză reprezentanţii puterii de corupţie, dar rămîne ea însăşi dependentă de corupţie, în situaţii care trebuie să aleagă între un drum mai lung şi mai costisitor, în timp de parcurgere, a unor proceduri birocratice. Autorităţile statului adoptă multiple programe anti-corupţie, dar, fără implicarea celorlalţi actori eşuează în încercările sale de a obţine careva rezultate semnificative şi este sortită să pornească de fiecare dată cînd se schimbă guvernul, de la aceleaşi declaraţii de intenţii. Reprezentanţii sectorului privat sînt cei care multiplică şi susţin din gros comportamentul autocratic şi iresponsabil al oficialilor, chiar dacă se arată a fi nemulţumiţi în permanenţă de starea instituţiilor statului.

Elitele politice. Potrivit definiţiilor pe care le-am dat la începutul acestui studiu, corupţia reprezintă abuzul de putere, în vederea obţinerii unor beneficii personale. Pentru a înţelege de ce corupţia a înregistrat asemenea rată de extindere în Moldova, ar trebui să pornim de la examinarea felului în care elitele politice au fost recrutate, după destrămarea URSS. După 1991, puterea a aparţinut, de regulă, nu unor partide viabile şi responsabile, întemeiate pe valori pro-europene, deschise spre dialog şi progres social, ci, mai degrabă, fostei nomenclaturi de stat şi de partid sau unor partide

cu mesaj naţionalist, de respingere a vechiului regim, dar cu foarte puţină experienţă managerială şi politică, pentru a servi noilor realităţi administrative şi economice. Ambele curente şi-au însuşit fără discernămînt cadrele vechiului sistem administrativ de comandă, din simplul motiv că alte resurse umane nu existau, la acel timp istoric, iar spectrul politic al republicii a înregistrat o tendinţă continuă de auto-simplificare, ceea ce a coincis cu fiecare scrutin electoral.

Chiar dacă Guvernele din Moldova au iniţiat, în ultimii ani, anumiţi paşi de eradicare a corupţiei, implementarea programelor existente de luptă împotriva corupţiei, crimei organizate şi protecţionismului au rămas declarativi şi limitaţi la fenomenul infracţional mărunt. În plus faţă de natura declarativă a programelor Guvernului, acestea sînt în marea lor parte – reactive, lipsindu-le dinamismul şi spiritul pro-activ, sistematic, chiar şi atunci cînd obiectivul ţine clar de infracţiuni repetate cu institenţă. Baza "piramidei corupţiei", în sectorul public, se sprijină, evident, pe cei care încurajează şi supravieţuiesc din corupţia rutinară, banală, la acest nivel primar, corupţia fiind oferită nu doar pentru rezolvarea unor probleme, ci şi pentru a accelera furnizarea de servicii publice (care, oricum, ar fi trebuit să fie furnizate!)

Cu alte cuvinte, elitele politice nu sînt, nu ştiu şi nici nu dispun de capacitatea de a preveni, în loc de a combate, corupţia, în primul rînd, fiindcă nu sînt capabile să înţeleagă beneficiile care ar deriva din schimbarea mediului, care astăzi favorizează apariţia corupţiei publice. Şi nu ar fi necesar, la acest capitol, decît de a introduce anumite practici care să favorizeze: creşterea performanţei individuale, limitarea situaţiilor nereglementate, în care arbitrariul şi bunul plac al unor funcţionari iresponsabili pot corupe însuşi sensul funcţionării instituţiilor publice. Soluţia care ar putea să existe nu ţine doar de limitarea vizitelor personale, prin utilizarea poştei electronice, în comunicarea cu instituţiile publice. Soluţia ar veni din momentul în care s-ar dori schimbarea practicilor vicioase, care tratează beneficiarii sistemului de instituţii publice drept "cerşetori" de servicii, şi nu drept îndreptăţiţi să fie trataţi drept titulari ai acestor servicii. În mare, activităţile instituţiilor publice ar trebui să fie interpretate în mod uzual drept servicii furnizate clienţilor — reprezentanţi ai societăţii civile, angajaţilor publici — ca "servitori" ai aceleiaşi societăţi civile.

Din păcate, acest lucru este aproape imposibil, atîta timp cît nu există încetăţenit un sistem de promovare profesională a funcţionarului public, pe baza performanţelor, care ar putea substitui practica nepotismului imoral. Această practică reprezintă un punct comun în viaţa publică din Republica Moldova. Puţini ar putea să confirme că au observat undeva plasarea unor anunţuri publice pentru ocuparea de funcţii în instituţiile Guvernului central sau a unor guverne regionale, după cum şi în cazul unor spitale, întreprinderi, şcoli şi instituţii publice. Atîta timp cît funcţionarii publici vor considera că interesele personale ale superiorilor lor sînt prioritatea cea dintîi stătătoare faţă de interesele societăţii în ansamblul său, corupţia va creşte exponenţial. Trebuie să menţionăm că multe din programele internaţionale, iniţiate, în anii trecuţi, de către donatorii internaţionali, au urmărit, într-un fel sau altul, să descurajeze crearea unui mediu prielnic corupţiei, dar exact acest tip de programe a trezit rezistenţa şi confruntarea funcţionarilor publici, care au încercat cu insistenţă să "acapareze" controlul asupra unor asemenea programe. Această rezistenţă poate fi uşor explicată prin faptul că orice program anti-corupţie nu poate urmări decît să introducă mai multă transparenţă şi să reducă puterile discreţionare ale funcţionarilor publici şi creşterea calităţii serviciilor furnizate. Se cunosc multe cazuri în care funcţionarii au încercat /şi au reuşit, de multe ori! (inclusiv în cadrul unor programe foarte respectate ale PNUD, TACIS) să obţină controlul asupra unor programe finanţate de către aceste agenţii finanţatoare, ori să plaseze în locuri, foarte confortabile sub aspect financiar, rude sau contracte convenabile pentru firme afiliate.

Cuvintele "economie tenebră" au devenit foarte cunoscute opiniei publice, fiind adeseori pronunţate în contextul deficitului bugetar şi al protecţiei sociale, dar, evident, spectrul de acţiune al economiei tenebre este mult mai larg. Slăbiciunea statului şi incapacitatea organelor de ordine publică de a asigura securitatea personală cetăţenilor săi este îndoielnică în comparaţie cu "justiţia tenebră", foarte influentă şi înspăimîntătoare. Adeseori, societatea este cutremurată de ocazionale reglări de conturi cu cei care îndrăznesc să acuze public înalţi demnitari de stat şi publici, iar aceasta, în situaţia în care au unde să facă publice punctele lor de vedere. În primăvara

anului 2001, presa a fost cutremurată de asasinarea lui Gheorghe Grumatschi, un om de afaceri moldovean de la Bălţi, după ce acesta a învinuit public autorităţile locale de abuzuri criminale şi mită.[57] Este relevant că persoana asasinată l-a învinuit, în pledoaria sa înainte de asasinat şi pe Ministrul Justiţiei, instalat după alegerile din februarie 2001, fără ca impunitatea acestui funcţionar public să fie pusă la îndoială sau ca organele de control să prezinte publicului un raport concludent asupra faptelor examinate. În contrast cu rata ridicată de asasinate la comandă, justiţia oficială rămîne aproape neclintintă în inactivitatea sa — nici un funcţionar de stat care a deţinut importante poziţii în organelle executive sau legislative nu a fost deferit justiţiei, în ciuda relatărilor şi a rapoartelor împînzite de fapte. Circa 60% din populaţia ţării recunoaşte deschis că oferă mite[58].

Transparenţa cheltuielilor pentru sectorul public a fost întotdeauna sprijinită public de către politicieni, chiar şi dacă sectorul privat a rămas înclinat să menţină contabilitate dublă. Această contrapoziţie a favorizat existenţa unui cerc vicios al economiei tenebre, prin care populaţia este practic de două ori furată: prin intermediul veniturilor economiei ilegale, dar şi prin cheltuielile publice nejustificate. Tendinţa de a ascunde veniturile sectorului privat, iar, pe de altă parte, de a ascunde cheltuielile sectorului public, este cu atît mai acută, cu cît bugetul consolidat al ţării suferă de deficite iremediabile. La 1 aprilie 2001, defalcările la bugetul consolidat de stat înregistrau circa 75 mln USD în minus, iar datoriile fondului social – circa 25 mln USD[59], şi, pe de altă parte, opinia publică este binecunoscută cu "citadelele" şi "palatele" servitorilor poporului, indiferent dacă aceştia provin din sectorul public sau privat, construite în cartierele cele mai prestigioase ale capitalei. Cetăţenii care nu fac parte din nici unul din grupurile influente sau cercuri ale economiei tenebre trebuie să aleagă dintr-un număr destul de limitat de opţiuni. Aceştia trebuie să se încadreze grupului de "mincinoşi vulnerabili" (cei care ascund cîştigurile) ori să se asocieze grupului de "plătitori de taxe sufocante". Şi deoarece cei mai mulţi dintre cetăţeni consideră că oricînd pot găsi soluţii pentru a minimaliza vulnerabilitatea primului grup, cel de-al doilea grup creşte numeric astfel încît adevăraţii plătitori de impozite, socialmente responsabili şi economici activi, sînt tot mai puţini. În 1990, veniturile celor mai saraci cetăţeni (20% din populaţie) se estimau la circa 4.9% din veniturile globale, în timp ce veniturile celor mai bogaţi (20%) se cifrau la 44.8%. În 1999, aceste estimări arătau aproximativ 3,4% pentru 20% cei mai săraci, şi 50,3% - cei mai bogaţi. Experţii în economie consideră că această stratificare pe venituri atestă unul dintre cele mai înalte nivele de prăpastie între săraci şi bogaţi, în raport cu ţările aflate în tranziţie din Europa de est şi centrală[7].

Societatea civilă. Societatea civilă este, înainte de toate, o fotografie fidelă a majorităţii populaţiei afectată de declinul economic (peste 80% din populaţia Republicii Moldova primeşte mai puţin de 2 USD pe zi; circa 1,7 mln de oameni sînt confruntaţi, potrivit unor calcule efectuate de către PNUD-Moldova, cu problema supravieţurii lor biologice), şi, fiind încă sub efectul ideologiei vechiului regim totalitar —, preferă să se supună autorităţilor, acceptînd pasiv şi conformist un tratament mai bun sau încercînd să-şi rezolve problemele prin diverse soluţii individuale[60]. Sondajele sociologice descriu cu exactitate faptul că populaţia ţării consideră că demersurile oficiale sînt, de regulă, obositoare şi cer prea mult timp. De aceea, la nivel individual, soluţiile acceptate sînt în mod obişnuit legate de oferirea de mită, folosirea relaţiilor de rudenie, sau de cea a contactelor interpersonale. Cetăţenii sînt rareori dispuşi să accepte riscurile unor confruntări personale, mai ales atunci cînd este vorba de aspecte complexe ale realităţior existente în sistemul educaţiei naţionale sau sistemul sănătăţii publice. Populaţia tratează cu multă toleranţă oferirea de mită. De exemplu: în timp ce 90% din respondenţi califică drept sistemul sănătăţii publice corupt, circa 60% dintre aceştia consideră că transmiterea unui cadou pentru medic, că acesta să aibă mai multă grijă de pacienţii săi, nu reprezintă un act de corupţie[61]. Situaţia generală din educaţia naţională nu diferă prea mult. Circa 80% din populaţie crede că sectorul este corupt, în timp ce 70% exprimă un sentiment de teamă că refuzul de a achita anumite taxe suplimentare ar putea avea o influenţă negativă asupra rezultatelor academice ale copiilor[62]. Salariile de nimic ale medicilor şi profesorilor şcolari, raportat la impunitatea corupţiei observabile, produce în cadrul societăţii civile o percepţie de "normalitate a corupţiei" într-un sistem închis. În plus, într-o societate caracterizată printr-o concurenţă

tradiţional limitată în cadrul sistemelor publice de educaţie şi sănătate, există foarte puţine şanse de a alege în mod raţional şi moral o altă şcoală sau spital, un alt medic sau profesor.

Deşi corupţia care este înregistrată în sectoarele de sănătate şi educaţie nu afectează direct dezvoltarea economică a ţării, aceasta conduce la o subminare continuă a potenţialului uman în ansamblul său. Mai ales în cadrul sistemului educaţional, practica cumpărării rezultatelor academice mai bune reduce potenţialul personal de creştere a tinerilor. Dar, afirmînd că societatea civilă este tolerantă faţă de corupţie, pe baza rezultatelor evidente ale sondajelor de opinie, ar trebui să dezvoltăm această idee, adăugînd că, la nivel individual, nu există mecanisme eficiente pentru a se opune corupţiei. Cetăţeanul răspunde în termeni politici la presiunea corupţiei, în momentul în care susţine sau neagă ambiţia unor politicieni de a se menţine la putere. În acelaşi timp, ar trebui să menţionăm că, pe lîngă actorii politici, care-şi dispută întîietatea la fiecare scrutin electoral, mai există un actor important, poate chiar decisiv, pentru acumularea de voturi de baraj, acesta fiind aparatul statului. Deşi acest aparat a suferit anumite schimbări de forme şi denumiri, o bună parte din deţinătorii de funcţii în această construcţie supra-politică au rămas neschimbaţi în posturile lor din cele mai vechi timpuri. În timp ce încrederea publicului în onestitatea funcţionarului public, în instituţii şi stat scade mereu, influenţa structurilor de stat asupra procesului politic rămîne foarte mare.

Sectorul privat. Sectorul privat include, în linii mari, aceleaşi caracteristici ale spectrului formativ pentru elitele politice: oamenii de afaceri din Moldova sînt fie descendenţi ai nomenclaturii sovietice de formaţie industrială, financiară sau economică, fie reprezintă anumite grupuri de interese, asociate unor clanuri, neamuri puternice, concrescute cu noile elite naţionale, care au penetrat structura de autorităţi publice după 1991. Ar trebui de menţionat că procesul de privatizare, deşi a avut o orientare clar social-democratică spre distribuirea egală a proprietăţii de stat, care să ofere şanse egale de pornire în economia de piaţă pentru fiecare, a sfîrşit prin implementarea unui model foarte ineficient şi inegal de proprietăţi. Cele mai importante sectoare ale economiei de stat au rămas controlate de către anumite grupuri influente, în timp ce sectoarele degradate ale economiei (sau descompuse – ca rezultat al desprinderii de vechiul sistem centralist al economiei sovietice) au fost generos oferite deţinătorilor de bonuri patrimoniale. În aceste condiţii, descendenţii fostei nomenclaturi industriale s-au bucurat de un puternic avantaj al canalelor de influenţă, în timp ce noile alternative de constituire a unor afaceri personale au rămas cantonate într-un areal "de supravieţuire", care, în condiţiile în care productivitatea economică scade, ajută o bună parte a populaţiei să-şi găsească de lucru. De obicei, aceste "alternative" solicită o rată redusă a investiţiilor capitale şi o participare limitată a potenţialului uman. Cei mai mulţi dintre întreprinzătorii de astăzi îşi dezvoltă afacerile pe baza propriilor rezerve financiare ori prin intermediul unor diverse cercuri informale de asistenţă financiară, oferită nu de către sectorul bancar, ci, mai degrabă, de unele grupuri oligarhice paralegale, cu care sînt înrudiţi sau asociaţi. Spre deosebire de sectorul public, cunoscut prin verticalitatea structurilor sale, sectorul privat, mai ales în domeniile abia formate, reprezintă o reţea haotică de iniţiative private mici şi mijlocii, cărora le lipseşte complexitatea sistematică şi influenţa pe ansamblul domeniului respectiv. Din aceste motive, cei mai mulţi dintre întreprinzători au foarte puţine posibilităţi pentru a rezista împotriva tendinţelor paternaliste ale statului, pe care o parte dintre ei le califică deschis drept "şantaj din partea statului". Pe de altă parte, într-o societate cu tradiţii puternice de supunere faţă de autoritatea statului, orice opoziţie declarată faţă de putere are şansa să repete întru totul comportamentul pe care-l blamează, tot aşa după cum copiii repetă greşelile părinţilor care i-au făcut în copilărie să sufere. Acesta este un argument serios, care explică de ce acest segment important al societăţii — iniţiativa privată — care reprezintă, de altfel, cel mai bun potenţial al său, chiar şi susţinut şi reprezentat aparent de către numeroase mişcări politice, a eşuat în mod repetat, în efortul de a obţine sprijinul electoratului la alegerile trecute. *Furnica*, aleasă drept simbol electoral al unei mişcări politice, nu prea a convins electoratul de faptul că oamenii care stau în spatele acestui simbol sînt dispuşi şi pot lucra tot atît de eficient ca furnicile în serviciul public, şi aceasta — în ciuda unor bani uriaşi aruncaţi în scopuri electorale.

Această percepţie negativă a avantajului aşteptat nu a putut să producă decît un dezinteres pronunţat pentru "cauza businessmanilor" (noi ne vedem de treburile noastre – ei de ale lor! –

exclama un alegător la alegerile din 1996), şi porecla de "păianjen" aplicată mişcării respective. Nu trebuie să exagerăm şi nici să minimalizăm rolul pe care iniţiativa privată îl poate juca, la întemeierea şi susţinerea unor partide puternice. Ar trebui, însă, să recunoaştem că antreprenoriatul din Republica Moldova are, totuşi, foarte multe feţe. Pe de o parte, se remarcă critica prin care statul şi birocraţia este blamată pentru corupţia pe care o practică. Pe de altă parte, se observă tentaţia de a utiliza, frecvent, aceleaşi canale de influenţă şi de corupere (pe care le blamează în prima sa ipostază), tocmai fiindcă o birocraţie coruptă este uşor manevrabilă, afacerile pot derula rapid şi fără lungi aşteptări şi tarifele de mită sînt, în cele din urmă, un cadru general de reguli, mai mult sau mai puţin stabile, chiar dacă acestea pot fi criticate în public. În cele din urmă, incongruenţa grăitoare dintre aceste două dimensiuni simultane în relaţiile dintre stat şi sectorul privat reprezintă impedimentul cel mai grav, în raport cu voinţa oamenilor de afaceri de a se concentra pe o strategie de dezvoltare sectorială pe termen lung, inclusiv prin crearea unor asociaţii puternice cu caracter profesional, care ar fi responsabile de concurenţa loială, ar proteja drepturile comunităţii de afaceri şi ar crea relaţii orizontale în cadrul sectorului privat.

Partea a IV-a. ***Mecanisme privind prevenirea şi combaterea corupţiei în Republica Moldova***

4.1. Caracteristica generală a mecanismelor legale

Ubicuitatea corupţiei şi capacitatea sa de a-şi supune instituţiile puterii, sub orice formă de guvernămînt şi în orice condiţii economice, pare să servească drept un temei puternic de pesimism pentru cei care ar dori ca statul s-o nimicească deplin şi cît mai curînd. Corupţia nu este un fenomen tipic moldovenesc, şi nu poate fi prevenit şi combătut decît înţelegîndu-se limitele inerente ale acţiunilor politice, care îşi pot propune doar scopul de a o reduce, de a o supune controlului riguros şi sistematic din partea unor organisme competente. Corupţia reprezintă un fenomen complex, ca şi orice fenomen social, care solicită o bună înţelegere a cauzelor sale formative, a efectelor pe care le provoacă şi a metodelor accesibile pentru prevenirea şi combatarea manifestărilor sale. Se ştie că unele cazuri de corupţie sînt mult mai puternic resimţite în perioadele de schimbări sociale, de modernizare a societăţii, de tranziţie de la o formă de organizare a societăţii la alta, atunci cînd se testează viabilitatea unor valori tradiţionale şi se aşează temeiurile unor alte valori politice, culturale şi economice. Este evident că schimbarea de sistem în Republica Moldova, care a început la sfîrşitul anilor 90, a deschis condiţii deosebit de fertile şi pentru dezvoltarea unor noi forme de corupţie, deşi ar fi o mare eroare să se creadă că acest fenomen nu era cunoscut vechiului regim sovietic. Cenzura rigidă şi lipsa de acces la informaţia publică a mascat mult timp aparenţele unei societăţi "armonios dezvoltate", în URSS, pînă la debutul restructurării gorbacioviste, atunci cînd PCUS şi filialele sale periferice din republicile unionale nu au fost sfătuite să-şi facă propriile rechizitorii pe tema corupţiei şi protecţionismului (cazul Vîşcu fiind un caz crestomatic, în acest sens), dar care avea mai degrabă scopul de a da drumul aburului adunat sub cazanul uniformizator al regimului sovietic. După Declararea independenţei Republicii Moldova, entuziasmul general şi, ulterior, gravele probleme legate de frînarea separatismului teritorial, au servit multă vreme drept argumente foarte puternice pentru a trece cu vederea noile forme de corupţie. Analiza acţiunilor, întreprinse după 1991 de către autorităţile aflate la guvernare, atestă faptul că, de regulă, corupţia a însemnat un diagnostic exact al viitoarelor eşecuri politice, sociale şi economice.

În cei 10 ani parcurşi, în calitate de stat suveran şi independent, ceea ce s-a realizat temeinic a fost un ciclu complet al corupţiei, în cadrul celor mai multe dintre autorităţile publice naţionale şi locale, de jos pînă sus, avînd drept ingrediente:

CINE CREDEȚI CĂ AR PUTEA FI CEL MAI INTERESAT ÎNTRU STĂVILIREA FENOMENULUI CORUPȚIEI ÎN REPUBLICA MOLDOVA

1	Partidele politice	38,5
2	Societatea civilă	66,6
3	Patronatul	38,6
4	Administrația statului de toate nivelurile	39,7
5	Oamenii simpli	73,7
6	Justiția	42,1
7	Altcineva	4,9

expansiunea crimei organizate şi a economiei tenebre împotriva societăţii, tolerarea diverselor forme de recidivism cultural, sub forma binecunoscutului "cumătrism", "nepotism" "nănăşism" etc., alegîndu-se dintre cele două drumuri posibile (unul - spre reforme consistente şi structurale, iar al doilea - spre mizerie şi sărăcie) cel de-al doilea, cu întreaga panoplie de daune morale şi materiale, abuz de putere şi ultragiu faţă de autoritatea publică. Declinul evident al interesului pentru politică, plecarea la munci în străinătate a unui număr deosebit de mare de conaţionali de-ai noştri atestă faptul că percepţia publică asupra politicului a fost serios alterată de neîncredere, dezamăgiri şi frustrare. Pe de altă parte, cei care au profitat de aflarea lor pe poziţii "suverane" (faţă de lumea simplă din stradă, evident!) şi-au construit propriul lor sistem de auto-apărare, întemeiat pe o legislaţie contradictorie şi greu de implementat, pe dreptul suveran al unor familii puternice de a dicta regulile de joc, şi pe obsesiva dorinţă a majorităţii funcţionarilor publici din Republica Moldova de a se asocia informal, nedeclarat, la curente politice care le-au justificat de fiecare dată proastele performanţe.

Din acestea şi alte motive, nu a existat niciodată, în Republica Moldova, o abordare serioasă şi sistematică reformării serviciului public, codului de conduită a oficialilor aleşi (inclusiv a deputaţilor din Parlament şi a aleşilor locali şi regionali), fără de care este greu de imaginat cum ar putea să-şi menţină instituţiile publice legitimitatea în ochii cetăţenilor. Cei mai mulţi dintre paşii care s-au întreprins în aceşti ani pentru curmarea corupţiei au fost şi mai sînt foarte nesiguri şi slab pregătiţi. Pentru ca să argumentăm acest punct de vedere, vom trece în revistă, în cele ce urmează o serie de acte normative, măsuri şi mecanisme care s-au promovat după 1991, la acest subiect vital, pentru a putea evalua efectele scontate şi realizate.

4.2. Decretele Şefului statului.

Activitatea de combatere şi prevenire a corupţiei a intrat pe agenda de preocupări a conducerii Republicii Moldova, la un an după Declaraţia de independenţă, odată cu adoptarea, la 30 aprilie 1992, a Decretului Preşedintelui Republicii Moldova nr.104 "Cu privire la măsurile de combatere a corupţiei în organele puterii de stat şi administraţiei de stat"[63]. Deşi decretul nu este o lege *stricto sensu*, care ar stabili norme juridice concrete şi responsabilităţi specifice pentru încălcarea acestor norme, acest Decret reprezenta, totuşi, un pas important în situaţia concretă din 1992 în ceea ce priveşte atitudinea oficialităţilor de la Chişinău faţă de corupţie. Decretul era şi mai important prin faptul că dădea lumină verde pentru crearea unui Consiliu Coordonator pentru combaterea corupţiei. În afară de aceasta, Decretul prevedea şi unele acţiuni concrete care ar fi trebuit să dea rezultate eficiente. Printre aceste măsuri vom menţiona doar cîteva:

Efectuarea atestării tuturor funcţionarilor de stat;

Depunerea, în mod obligatoriu, a declaraţiilor privind situaţia materială a familiilor persoanelor cu funcţii de răspundere în organele puterii şi administraţiei de stat;

Interzicerea desfăşurării, de către persoanele cu funcţii de răspundere, a activităţii de întreprinzător;

Interzicerea ajutorului ilegal unor persoane fizice şi juridice profitînd de situaţia de serviciu, primind diferite recompense, servicii sau beneficii;

Interzicerea îndeplinirii prin cumul a unor funcţii retribuite (cu excepţia activităţilor ştiinţifice, de creaţie şi didactice);

Interzicerea participării, direct sau prin reprezentanţi, la conducerea societăţilor pe acţiuni sau a altor agenţi economici;

Interzicerea primirii cadourilor sub orice formă pentru exercitarea obligaţiilor de serviciu.

S-ar părea, că prin reglementările acestui Decret, se pregăteau condiţii necesare şi suficiente pentru stabilirea unor blocaje serioase răspîndirii corupţiei în stat, mai ales la începutul unei etape care promitea transformări considerabile ale statutului proprietăţii publice. În special, Decretul obliga Guvernul să creeze un fond extrabugetar, format din defalcarea a 50% din sumele pagubelor reparate statului şi din mijloacele încasate, ca urmare a comercializării bunurilor transmise în proprietatea statului, în temeiul sentinţelor judecătoreşti. Prin acelaşi Decret, Guvernul a fost împuternicit să elaboreze o serie de proiecte legislative, obiectul de reglementare al cărora ar fi trebuit să fie combaterea şi prevenirea corupţiei, precum şi instituirea unui organism unic de con-

trol şi revizie. Este important de menţionat şi faptul că se recunoşteau, astfel, pagubele pe care corupţia le-ar fi putut provoca sau le-ar fi provocat deja, şi chiar dacă această recunoaştere nu se făcea sub intermediul unei legi, Decretul stabilea o serie de măsuri care erau chemate să combată creşterea corupţiei în societate. Evident, poate pentru a organiza o activitate mai eficientă, ar fi trebuit nu numai un Decret al şefului statului, ci un set întreg de legi. Important este că această activitate începea exact la momentul unor discuţii serioase cu privire la programele viitoare de privatizare în economie. S-ar părea, totuşi, că, în 1992, corupţia nu prezenta un pericol tot atît de mare ca astăzi sau, mai bine zis, înalţii demnitari de stat nu vedeau în ea un mare pericol. Pe de altă parte, aceştia nici nu puteau vedea în corupţie un mare pericol, deoarece ei înşişi erau implicaţi în numeroase acte de corupţie multe dintre care erau o stare firească a vechiului sistem de administrare a statului, de exemplu, protecţionismul era o stare tolerată din obişnuinţă în activitatea autorităţilor publice. Oricum, corupţia ca fenomen antisocial, a dat de ştire că există, se transformase în infracţiune şi contravenţie administrativă şi, din aceste considerente, se cereau măsuri adecvate de contracarare.

La 1 iulie 1993 apare un nou Decret al Preşedintelui Republicii Moldova, înregistrat cu nr.98 — "Cu privire la unele măsuri suplimentare de coordonare a luptei împotriva criminalităţii, corupţiei, cazurilor de încălcare a legislaţiei, disciplinei şi ordinii publice în republică". Conţinutul Decretului este din nou foarte serios şi proba preocuparea primului preşedinte faţă de situaţia care începea să se creeze în ţară. Chiar în preambulul acestui Decret ce găsea următoarea formulă: "În pofida măsurilor luate, nivelul criminalităţii, inclusiv al formelor ei organizate, este înalt, creşte numărul crimelor comise cu aplicarea armelor. Se manifestă tot mai mult corupţia şi infracţiunile de serviciu, fenomene determinate în mare măsură de imperfecţiunea legislaţiei şi mecanismului de exercitare a controlului asupra executării ei". După cum putem vedea, e o apreciere foarte justă, dar, şi de această dată, nu se pune accentul pe o legislaţie specifică, adoptată de forumul legislativ, care ar fi putut încadra, prin norme juridice speciale, reglementările cele mai adecvate infracţiunilor de corupţie, care ar fi ajustat efortul de instituire a mecanismelor de reglementare prin relaţia de "cooperare", care exista la acel timp între Primul Ministru şi Preşedintele ţării. Decretul aducea un nou suflu şi în ceea ce priveşte concepţia de prevenire a corupţiei. Acest lucru se întîmpla prin instituirea unei noi componenţe a Consiliului coordonator pentru combaterea criminalităţii şi corupţiei, pe lîngă Preşedintele Republicii Moldova, dar şi, pe de altă parte, prin crearea unei Comisii provizorii speciale din rîndul lucrătorilor de răspundere ai Ministerului Afacerilor Interne, Ministerului Securităţii Naţionale, Ministerului Justiţiei, Ministerului finanţelor, Ministerului Economiei, Procuraturii republicii, Departamentului controlului de stat, Departamentului de Stat pentru Privatizare şi al Băncii Naţionale. Această comisie a fost împuternicită să organizeze controlul, de către persoanele oficiale din organele de stat, inclusiv din structurile puterii şi administraţiei, Băncii Naţionale a Moldovei, din organele de control şi revizie, ale legislaţiei în vigoare privind combaterea corupţiei şi privatizării ilegale; legitimităţii şi temeiniciei eliberării, de către ministere, departamentele de stat, comitetele executive raionale şi primării, a licenţelor de export peste hotare a mărfurilor, a materiei prime şi resurselor naturale; legitimităţii transmiterii în arendă a unor clădiri, întreprinderi şi magazine, proprietate de stat sau municipală etc.

Sarcini concrete au fost puse şi în faţa fiecărui minister, departament, inclusiv a Ministerului Afacerilor Interne, Ministerului Securităţii Naţionale, Ministerului Justiţiei, Ministerului finanţelor, Ministerului Economiei, Departamentului de Stat pentru Controlul Vamal, stabilindu-li-se termenul de executare, care prevedea ca, pînă la 1 septembrie 1993, împreună cu alte organe menţionate în Decret, să elaboreze şi să prezinte spre examinare Guvernului, pentru prezentarea ulterioară în Parlament, proiectele de legi privind: combaterea criminalităţii organizate; prevenirea protecţionismului şi corupţiei; reglementarea măsurilor de răspundere pentru infracţiunile comise, inclusiv de ordin economic. Intenţiile au fost bune, evident, dar complet sterile! Pe de o parte, primul Preşedinte a intrat într-o nouă criză politică, în relaţiile sale cu Parlamentul, plîngîndu-se că nu există mecanisme privind controlul îndeplinirii legilor şi nici al Decretelor sale proprii, de altfel. Este elocvent în acest sens şi că Decretul din 30.04.1992 nu ezită să repete cerinţa folosită şi în primul decret în ceea ce priveşte constituirea unui fond special de stat pentru combaterea criminalităţii, inclusiv pe baza bunurilor confiscate, conform

sentinţei de judecată, a unei părţi din amenzile percepute şi altele. Trebuie să menţionăm aici că aceste acţiuni nu au fost niciodată puse în practică, şi, probabil (dacă e să fim sinceri!), nici nu puteau fi. Motivul central pentru imposibilitatea traducerii în practică a acestor deziderate preţioase ţine de faptul că, de fiecare dată, în componenţa comisiei provizorii erau incluse ministerele şi departamentele care trebuiau să exercite un control asupra propriei activităţi. Respectiv, aceste ministere nu s-au grăbit să prezinte, măcar cu titlu de încercare, nici măcar un proiect de lege, menţionat în Decretul preşedintelui, iar prima lege privind combaterea corupţiei şi protecţionismului a fost adoptată de către Parlament abia la 27 iunie 1996.

La 8.11.94 a apărut un nou Decret al Preşedintelui Snegur cu nr.315 "Cu privire la crearea, pe lîngă Guvernul Republicii Moldova, a Consiliului coordonator în problemele combaterii criminalităţii şi corupţiei, menţinerii ordinii de drept". Este de menţionat că, la drept vorbind, şi acest nou act al Şefului statului era destul de straniu şi chiar păgubos pentru cadrul juridic existent în Republica Moldova, avînd chiar şi o serie de efecte invers proporţionale cu cele scontate. Astfel, în preambulul acestui decret se indica scopul lui: "coordonarea şi intensificarea luptei împotriva criminalităţii şi corupţiei, sporirea responsabilităţii persoanelor oficiale din organele administraţiei publice pentru respectarea legislaţiei în vigoare, asigurării disciplinei" etc., iar în partea suplinitoare, chiar la art.1 — "Se creează Consiliul coordonator pentru combaterea criminalităţii şi corupţiei şi asigurarea menţinerii ordinii de drept pe lîngă Guvernul Republicii Moldova"; iar în art.2 — "se abrogă Decretele Preşedintelui nr.104 din 30.04.1992 şi nr.98 din 1.07.1993". După examinarea atentă a acestui document, nu este de loc clar de care logică s-a condus Şeful statului, care lichida printr-un decret (specie sub-normativă de acte) o bază normativă existentă la momentul respectiv, rămînînd doar cu Consiliul coordonator, pe care-l resubordona, de această dată, Guvernului. Prima concluzie pe care ar trebui s-o tragem este că Preşedintele ţării se săturase să mai prezideze acest Consiliu coordonator, iar efectele muncii lui păreau a fi mult mai mediocre decît s-ar fi aşteptat autorul şi "botezătorul" acestei instituţii. Aşa sau altfel, prin re-poziţionarea Consiliului Coordonator către Guvern, deja Şeful statului avea dreptul de a solicita explicaţii Primului Ministru la tema stării deplorabile în domeniile vizate, inclusiv asupra nemulţumirilor tot mai dese ale populaţiei faţă de protecţionismul şi corupţia existentă în cadrul autorităţilor publice. Decretul nu prevedea sub nici o formă de care norme trebuia să se conducă Consiliul coordonator în lupta privind combaterea crimei organizate şi corupţiei.

Aici trebuie să accentuăm faptul că necesitatea abrogării Decretelor respective se justifica prin intrarea în vigoare a noii Constituţii a Republicii Moldova, care stipula cu claritate separarea puterilor în stat, între: puterea legislativă, executivă şi jurisidicţională. Respectiv, Decretele Preşedintelui, care aveau caracter de lege, deoarece reglementau relaţii sociale primare, deveneau contradictorii cu funcţiile pe care i le atribuia noua Constituţie. Tot atît de adevărat este însă şi faptul că Şeful statului, din momentul intrării în vigoare a noii Constituţii, nu mai putea adopta astfel de Decrete, însă cele adoptate anterior trebuiau să-şi menţină valabilitatea juridică pînă la adoptarea de către Parlament a unor noi acte legislative în acest domeniu.

După cum deja am menţionat, o Lege specială adoptată de către Parlament a apărut tocmai în 1996, evident cu numeroase referinţe şi conexiuni legate de Codul Penal şi Codul de Contravenţii Administrative, dar insuficiente pentru organizarea combaterii şi prevenirii crimei organizate şi corupţiei. Devine anecdotică şi istoria cu funcţionarea Consiliului coordonator, care trece ca "sita la cumătră" — de la o autoritate publică la alta – şi care este din nou creat din demnitari care ar fi trebuit să fie primii care să fie responsabili de efectul redus al politicilor publice îndreptate spre combaterea crimei organizate, a manipulării cu tarifele pentru consumul de energie, exporturile licenţiate şi nelicenţiate etc. La acest Consiliu coordonator vom mai reveni, deoarece este în vigoare pînă astăzi, şi din nou — pe lîngă Şeful statului. Cu aceste Decrete intervenţia Preşedintelui Mircea Snegur în domeniul combaterii crimei organizate şi corupţiei ia sfîrşit, după cum şi mandatul de preşedinte.

Noul preşedinte, Petru Lucinschi, a încercat şi el să intervină în forţă pe tărîmurile corupţiei, primul său decret fiind înregistrat cu numărul 116-II din 07.04.1997, "Cu privire la Departamentul pentru Combaterea Crimei Organizate şi Corupţiei". Scopul noului Decret al Preşedintelui Lucinschi era de a crea un

Departament pe lîngă Ministerul Afacerilor Interne, aprobîndu-i şi un Regulament de funcţionare. Şi aici s-a comis o eroare juridică, deoarece în Regulamentul adoptat pentru Departament, în art.1 alin.2, se spunea că "Departamentul este creat de către Guvern pe lîngă Ministerul Afacerilor Interne, subordonat administrativ Preşedintelui republicii şi operativ ministrului afacerilor interne"(!?) La aceeaşi dată, prin Decretul nr.117, şef al Departamentului respectiv era confirmat Generalul Nicolae Alexei. Acest Departament are o istorie mai mult anecdotică, decît dramatică, deoarece s-a născut ca un copil care nu era dorit şi adorat de numeroşii "naşi" şi "unchi" "în lege", care pînă la urmă l-au recunoscut, dar numai sub tutela jurisdicţională a Ministerului Afacerilor Interne, acest fapt datorîndu-se probabil precauţiei de a nu acorda prea multă putere preşedintelui Lucinschi. Intenţia Preşedintelui Lucinschi era, pe de altă parte, clară şi chiar favorabilă procesului de prevenire şi combatere a corupţiei şi crimei organizate. Decretul urmărea să creeze o structură care nu ar fi fost condusă, influenţată sau (eventual!) intimidată nici chiar de către Ministerul de Interne, Guvern, Parlament, avînd un mandat special, oferindu-i independenţa necesară, pentru a putea activa independent şi a pescui şi înalţi demnitari de stat implicaţi în acte de corupţie. După cum era şi de aşteptat, însă, Curtea Constituţională, prin Hotărîrea nr.23 din 21.07.97, a declarat Decretul Preşedintelui Lucinschi drept "neconstituţional". În Hotărîrea Curţii Constituţionale se demonstra cu probe că, prin emiterea acestui Decret, Preşedintele Lucinschi a lipsit Parlamentul de dreptul său suveran de a participa la elaborarea şi aprobarea direcţiilor principale ale politicii interne şi externe ale statului, deoarece Departamentul creat a preluat de la Ministerul Afacerilor Interne atribuţiile de combatere a criminalităţii şi corupţiei. Această hotărîre a Curţii constituţionale a trezit multe critici, la acel timp. De exemplu, conform prevederilor art.107 alin.2 din Constituţie, pot fi întemeiate, în condiţiile legii, şi alte autorităţi, în scopul conducerii şi exercitării controlului în domeniul organizării economiei şi în alte domenii care nu intră nemijlocit în atribuţiile ministerelor. Deci, în condiţiile legii. Foarte simplu, pentru a crea o astfel de structură, era necesar ca aceasta să fie stipulată într-un act legislativ. Acesta putea fi, de exemplu, şi Legea cu privire la combaterea corupţiei şi protecţionismului sau altă lege. Ne întrebăm, în acest caz: de ce oare Preşedintele ţării, Parlamentul nu au găsit limbă comună în acest domeniu, nu au hotărît de comun acord asupra acţiunilor care sînt necesare de întreprins pentru a organiza o activitate efectivă de combatere şi prevenire a corupţiei şi crimei organizate. Răspunsul este simplu, şi totodată traumatic pentru instituţiile pe care aceştia le reprezentau. Lipsa voinţei politice, prevalarea unor interese de grup şi de partid, orice alte interese electorale sau corporatiste, care provocau frisoane, de fiecare dată se ajungea la avansarea unor iniţiative serioase şi pe termen lung.

Ar trebui să recunoaştem că ar deveni foarte periculoasă pentru mulţi înalţi demnitari instituirea unei structuri specializate, care ar ieşi de sub controlul şi influenţa lor. Pentru minimalizarea riscurilor eventuale, s-a ajuns la soluţia transferării acestui Departament în componenţa Ministerului Afacerilor Interne, presupunîndu-se că, oricînd, cu ministrul de interne este mai simplu de înţeles, cu atît mai mult cu cît acesta provine din rîndurile partidului majoritar. Şeful Departamentului deja nu mai este numit în funcţie de către Preşedintele ţării, ci de către ministrul de interne, care nu o dată a încercat să scape de Nicolae Alexei, numit în funcţie personal de către Preşedintele ţării. Oricum, mari performanţe în combaterea corupţiei şi crimei organizate acest Departament nu a obţinut, în afară de unele hărţuieli politice care au amuzat destul de mult publicul, trezind atît interes, susţinere, cît şi nedumerire privind duelurile dintre înalţii demnitari în a demonstra cine este cel mai corupt dintre ei, şefului Departamentului intentîndu-i-se chiar şi un dosar penal pentru abuz de putere şi alte acţiuni ilicite. Vom demonstra nivelul combaterii corupţiei în ţară prin următoarele date statistice[64].

CRIMELE ÎNREGISTARATE

	1985	*1990*	*1991*	*1992*	*1993*	*1994*	*1995*	*1996*	*1997*	*1998*	*1998 10 luni*	*1999 10 luni*
Crime înregistrate în republică	22544	43017	44530	39190	33190	37317	38409	34822	39914	36195	32217	30499
Sustragere din avutul proprietarului	1031	634	628	536	822	518	1074	951	876	940	934	844
Luarea de mită	134	28	33	35	81	63	70	88	116	108	103	62
Dosare expediate în judecată												
Luarea de mită	84	14	11	15	22	41	31	56	52	47	25	24
Abuz de putere sau serviciu	49	13	[65] 20	19	36	48	48	95	155	47	30	30

După cum putem observa, din 1988 infracţiunile de luare de mită sînt în scădere şi nici într-un an nu s-au atins parametrii anului 1985, perioadă în care mita nu era răspîndită în proporţii atît de mari şi nici nu avea solul fertil actual. Faptul că luarea de mită a devenit un lucru comun, în activitatea funcţionarilor de stat, îl demonstrează şi rezultatele sondajului care a fost difuzat pe data de 26 februarie 1999, la conferinţa ştiinţifico-practică, cu genericul "Criminalitatea organizată şi economia subterană în Republică Moldova", la care s-a menţionat că: "Corupţia a atins cele mai înalte proporţii din istoria republicii, peste 70% din antreprenori şi 85% din respondenţii de rînd au declarat că, fără a da mită oamenilor din structrurile de stat, nu se poate rezolva nici o problemă." La 9 februarie 2001, Preşedintele Lucinschi, considerînd că, "în ultimul timp, în republică creşte numărul actelor de corupţie şi protecţionism, ceea ce periclitează securitatea statului", mai face o încercare a interveni în acest domeniu, semnînd Decretul nr.1886-II "Cu privire la constituirea grupului de lucru pentru elaborarea proiectului de lege pentru modificarea şi completarea legislaţiei ce reglementează problemele privind combaterea corupţiei şi protecţionismului". Grupul de lucru constituit din 10 persoane, în frunte cu Tabunşcic Nicolae, adjunct al Procurorului General, a fost obligat, în termen de 2 luni, să prezinte Preşedintelui Republicii proiectul de lege. Nu mai ştim dacă acest grup de lucru şi-a îndeplinit misiunea; ştim că deja în aprilie Preşedintele Lucinschi a fost înlocuit cu un Preşedinte nou, iar despre proiectul care trebuia să fie elaborat nu s-a mai auzit nimic. Intervenţiile Preşedintelui Lucinschi în combaterea crimei organizate şi corupţiei s-au limitat la Decretele nominalizate mai sus şi la o adevărată "ploaie" de declaraţii "vîrtoase", precum că corupţia şi crima organizată ameninţă supraveţuirea statului. Credem că Şeful statului, ca garant al independenţei, suveranităţii şi integrităţii teritoriale, putea face în acest domeniu mult mai mult decît a făcut, iar revenirea la isonul mai vechi dat de primul preşedinte Snegur, în ceea ce priveşte absenţa atribuţiilor necesare, nu a fost niciodată împărtăşită de către publicul larg. Drept confirmare serveşte şi fiasco-ul zgomotos al Mişcării Republica, care nu a reuşit să atragă nici voturile electoratului, şi nici o concertare semnificativă a partidelor politice în faţa unor probleme comune.

Chiar de la instalarea sa de şef al statului, noul preşedinte Vladimir Voronin a pretins să-şi asume drept prioritate de acţiune prevenirea şi combaterea corupţiei. În acest sens, s-a emis un Decret cu nr.57-III, din 28.05.2001 "Privind constituirea Consiliului coordonator în problemele combaterii corupţiei", suspendîndu-l pe cel creat pe lîngă Guvern. Cu această ocazie, am putut observa o primă noutate în domeniul de referinţă, prin faptul că Consiliul coordonator este deja specializat în problemele combaterii corupţiei. În componenţa acestuia au intrat: Preşedintele Parlamentului, Prim-ministrul, Preşedintele comisiei parlamentare pentru securitatea statului, ministrul justiţiei, Procurorul General, ministrul afacerilor interne, directorul serviciului de informaţie şi securitate naţională, preşedintele Curţii de Conturi. Nu negăm faptul necesităţii unui astfel ce Consiliu dar ne întrebăm

dacă istoria precedentelor Comisii analoage nu este suficient de instructivă prin faptul că nu au obţinut nici un rezultat în combaterea şi prevenirea corupţiei exact din aceleaşi metehne prezente şi astăzi în structura Consiliilor.

4.3. Acţiunile Guvernului, îndreptate spre reducerea corupţiei

Guvernul Republicii Moldova a fost mai productiv în adoptarea diferitor hotărîri, care au avut drept obiect de reglementare combaterea şi prevenirea corupţiei. Astfel, din momentul în care Consiliul coordonator a fost transmis de către Şeful statului în subordinea Guvernului sau mai bine zis, conducîndu-ne de limbajul oficial, "pe lîngă Guvern", Guvernul — prin Hotărîrea nr.837 din 21 noiembrie 1994 – l-a constituit oficial, iar la 20 decembrie 1994 — prin Hotărîrea nr.921, a aprobat şi un Regulament de funcţionare. La 5 iunie 1998, Regulamentul a fost abrogat, în locul lui fiind adoptat unul nou. Ambele Regulamente prevedeau în principiu unul şi, acelaşi lucru, împuternicirile erau aceleaşi, şi din această cauză, nu prea se poate de înţeles de ce era necesar de abrogat Regulamentull vechi şi de adoptat un altul nou, atîta timp cît celui vechi i se puteau face, în caz de necesitate, modificările necesare. Vom lăsa această enigmă pe seama autorilor şi a fostului Prim-ministru, Ion Ciubuc, iar noi vom preciza, însă, că sarcinile, împuternicirile, formele de activitate ale Consiliului au fost stabilite clar şi după părerea noastră, reuşit. Nereuşita activităţii acestui Consiliu se explică însă prin faptul că Republica Moldova nu a avut un mecanism special de organizare, monitorizare şi control privind acţiunile de combatere şi prevenire a corupţiei. Acţiunile organizate au fost sporadice, de la caz la caz, fără rezultate vizibile, ceea ce vom încerca să argumentăm în continuare.

Pe data de 2.04.1996, Guvernul, în scopul îndeplinirii Hotărîrii Parlamentului din 14 martie 1996, a adoptat Hotărîrea nr.199, Cu privire la măsurile de intensificare a combaterii corupţiei, protecţionismului şi crimei organizate. În primul punct al hotărîrii activitatea organelor de drept, administraţiei publice locale, în combaterea criminalităţii, corupţiei, protecţionismului, a fost declarată neadecvată stării criminogene şi cerinţelor la moment. Prin această Hotărîre, Guvernul a fixat un şir de măsuri importante, pe care trebuiau să le realizeze ministerele şi departamentele. Printre acestea vom nominaliza:

- atestarea, în termen de 2 luni, a tuturor colaboratorilor Ministerului Afacerilor Interne, Ministerului Justiţiei, Ministerului Securităţii Naţionale, Departamentului de Control Vamal, în scopul selectării şi completării subdiviziunilor respective cu personal calificat, experimentat, care să întrunească înalte calităţi morale şi să dea dovadă de onestitate şi conştiinciozitate în muncă;

- pînă la 20 mai 1996, se va efectua atestarea funcţionarilor publici din teritoriu, atît din subdiviziunile autorităţilor centrale, cît şi din serviciile şi aparatele autorităţilor publice locale;

- Direcţia pentru politica de cadre de pe lîngă Guvern, în termen de 3 luni, va asigura prezentarea, de către toţi funcţionarii publici din republică, a declaraţiilor privind veniturile, bunurile imobile şi averea imobiliară, depunerile bancare şi hîrtiile de valoare, angajamentele financiare, inclusiv în străinătate, bunurile membrilor familiei;

- Ministerul Securităţii Naţionale, în limitele statului de personal, va crea un serviciu operativ special de depistare a infracţiunilor legate de corupţie şi protecţionism;

- Primăriile municipiilor, comitetele executive raionale au fost obligate să examineze lunar cauzele şi circumstanţele fenomenelor negative ce au dus la comiterea crimelor, îndeosebi a faptelor de corupţie şi protecţionism etc.;

- Ministerele şi departamentele, în termen de pînă la 1 iunie 1996, vor elabora şi prezenta Guvernului spre aprobare, cu înaintarea ulterioară Parlamentului spre examinare, proiectele modificărilor şi completărilor în legislaţia în vigoare.

Putem susţine cu certitudine că, dacă aceste măsuri ar fi fost îndeplinite măcar pe jumătate, situaţia în republică ar fi început să se schimbe în mod fundamental spre bine, iar corupţiei şi protecţionismului li s-ar fi instituit piedici serioase sau poate chiar insurmontabile. Din păcate, această hotărîre aşa şi nu a fost adusă pînă la îndeplinirea strictă a tuturor cerinţelor. Motive aici ar fi mai multe, despre care am vorbit anterior în paginile acestui studiu, însă, vom identifica un motiv foarte serios care plasează la coşul de gunoi cele mai bune intenţii, lipsa unui mecanism

adecvat de control, cu responsabilităţi serioase, al celor care se eschivează sau nu îndeplinesc calitativ cerinţele stabilite. Astfel, Hotărîrea respectivă a Guvernului se termină la p.22, în care se spune: "Controlul asupra îndeplinirii prezentei hotărîri îi revine viceministrului de stat, dlui S. Alexeenco". Ne întrebăm şi noi: este oare posibil ca o astfel de hotărîre importantă să fie lăsată în seama unui viceministru de stat? De ce nu în seama unui viceprim-ministru, sau de ce nu în seama Consiliului coordonator?

Guvernul Republicii Moldova, bineînţeles, nu s-a limitat la această hotărîre, mergînd şi mai departe, cu intenţii bune şi corecte. Pe data de 2.07.1997, prin Hotărîrea nr.614, a creat un grup de lucru pe lîngă Consiliul coordonator, în componenţa căruia au intrat reprezentanţi ai Procuraturii Generale, Ministerului Securităţii Naţionale, Ministerului Afacerilor Interne, Ministerului Justiţiei, cu statutul de consultanţi-experţi, pînă la 1.01.1998. În hotărîre nu se precizau cu claritate funcţiile şi atribuţiile acestor consultanţi-experţi, dar bănuim că implicarea lor nu se făcea doar în scopul consultării Prim-ministrului, întrerupîndu-şi misiunile de bază în cadrul unor diverse structuri abilitate cu menţinerea ordinii publice, combaterea criminalităţii. Din păcate, mai departe nu întîlnim nici un document sau vre-o referinţă care să specifice randamentul sau realizările acestui grup de consultanţi din oficiu, nu se cunoaşte nimic despre calitatea consultărilor sau a propunerilor pe care le-au efectuat şi nici despre altă activitate pe care au întreprins-o. Cea mai mare performanţă realizată de Guvern pînă în prezent a fost adoptarea, la 4 noiembrie 1999, a Hotărîrii nr.1017, a Programului de stat privind combaterea criminalităţii, corupţiei şi protecţionismului pentru anii 1999-2002. Nu vom face o analiză critică detaliată a acestui Program, care seamănă mai mult cu un plan strategic de perspectivă, decît cu un Program de stat, important fiind faptul că acesta există şi că, prin intermediul lui, au fost trasate o serie de acţiuni concrete, care sînt obiectiv îndreptate spre combaterea criminalităţii, corupţiei şi protecţionismului. Vom face, totuşi, unele obiecţii generale asupra acestui Program, reieşind din obiectivul general al studiului nostru şi, evident, din presiunile tot mai mari care se fac din partea publicului pentru a avea instituţii de stat transparente, responsabile şi eficiente.

În primul rînd, vom menţiona că Guvernul nu face o distincţie clară între activităţile de combatere şi de prevenire a corupţiei, ceea ce pare o eroare conceptuală gravă. Cît priveşte activităţile de prevenire a corupţiei, Programul de stat cuprinde foarte puţine acţiuni. Stîrpirea corupţiei nu poate fi limitată doar la aplicarea unor metode legislative sau la diverse modalităţi de identificare a unor forme de corupţie. Este vital important să se ţină cont şi de premizele care au provocat-o, tratînd-o ca un fenomen sistematic, avînd propriile legi, reguli şi mobiluri de acţiune. Este adevărat că şi structurile de stat, investite cu obligaţii şi drepturi în menţinerea ordinii publice, trebuie să fie pregătite pentru această activitate, dotate cu tehnică şi echipament contemporan, pregătire profesională adecvată. Toate acestea sînt însă insuficiente, dacă nu se va face o încercare de a stabili tendinţele, izvoarele de aprovizionare a corupţiei şi protecţionismului, dacă nu vor fi implicate în această acţiune instituţiile societăţii civile, posibilităţile mass-mediei.

Sub acest aspect, Programul de stat este mai mult decît modest şi, ne face să credem, este greu de crezut că şi-ar putea atinge scopurile stabilite. Anul 2001 este deja pe sfîrşite, iar Guvernul a revenit la discutarea implementării acestui Program o singură dată — la 27.12.2000, – atunci cînd a încercat să examineze eficienţa activităţii prefecturii judeţului Bălţi pentru realizarea Programului de stat privind combaterea criminalităţii, corupţiei şi protecţionismului. După vechiul său stil de administrare, Guvernul, menţionînd unele activităţi pozitive, cît şi unele ineficienţe ale activităţii privind realizarea Programului de stat, în hotărîrea sa, în punctul 1, a înscris următoarele: "Se ia act de informaţia cu privire la eficienţa activităţii prefecturii judeţului Bălţi pentru realizarea Programului de stat privind combaterea criminalităţii, corupţiei şi protecţionismului şi se atenţionează Pavel Lupăcescu, prefectul judeţului, asupra deficienţelor existente în dirijarea activităţii organelor teritoriale abilitate de a combate acest viciu". Deoarece s-a luat act de informaţia prezentată, trebuie să înţelegem că prefectul a desfăşurat o activitate rodnică, în judeţul Bălţi corupţia şi protecţionismului ar fi pe cale de dispariţie.

Pe data de 12.05.2000, Guvernul a examinat, la şedinţa sa, Activitatea Ministerului Sănătăţii şi măsurile întreprinse în combaterea fraudelor şi corupţiei în instituţiile medicale, iar pe data de

29.12 2000 "Despre măsurile întreprinse de dl V.Ţurcan, ministrul afacerilor interne, şi influenţa lor asupra activităţii organelor subordonate în combaterea crimei organizate şi corupţiei". Deşi activităţile ambelor ministere au fost calificate, în primul caz — nesatisfăcătoare, iar în al doilea caz — neadecvate, nicăieri, nici măcar printre rînduri, Guvernul nu face trimitere la existenţa unui Program de stat privind combaterea criminalităţii, corupţiei şi protecţionismului pentru anii 1999-2002, deşi ambele ministere sînt vizate în acest Program cu activităţi concludente şi probe considerabile, pentru a se lua anumite măsuri disciplinare. Aici vom pomeni, iarăşi, lipsa unui mecanism eficient de control, care se manifestă prin utilizarea unui limbaj de lemn, un calapod de acţiune fără urmări, care se începe şi se termină, de regulă, cu următoarele formule: "A se lua act de informaţie"; "A se considera măsurile întreprinse neadecvate"; "A se califica activitatea nesatisfăcătoare", dar care nu sînt însoţite de nici un fel de consecinţe pentru cei care întreprind "respectivele măsuri neadecvate, care desfăşoară o activitate nesatisfăcătoare etc". În acest sens, este relevant proverbul oriental: "Cîinii latră, caravana înaintează". Guvernele vin, întreprind unele acţiuni sporadice, se duc şi vin altele, totul se repetă, iar "carul" stă nemişcat şi se împotmoleşte tot mai mult în mocirla corupţiei şi protecţionismului.

4.4. Priorităţile legislative, în vederea stăvilirii corupţiei

Deşi funcţia de bază a Parlamentului este cea legislativă (adica – de stabilire a cadrului legislativ al ţării), acesta nu poate să nu aibă un cuvînt hotărîtor şi la organizarea şi funcţionarea puterilor în stat, implicîndu-se activ în soluţionarea unor probleme cu caracter general public, în virtutea rolului magistral pe care îl are, de purtător al suveranităţii naţionale. Mai mult decît atît, art.66 lit.d) prevede că Parlamentul aprobă direcţiile principale ale politicii interne şi externe a statului. Combaterea şi prevenirea corupţiei, care erodează întreg sistemul politic al statului, reprezintă, evident, una din direcţiile principale ale politicii interne a statului şi din această perspectivă considerăm justă şi corectă Hotărîrea Parlamentului nr.518-XIII din 07.07.1995 cu privire la constituirea Comisiei speciale de exercitare a controlului asupra executării (?) legislaţiei privind combaterea corupţiei. Este adevărat că, la momentul constituirii comisiei respective, nu prea exista careva legislaţie cu privire la combaterea corupţiei şi protecţionismului, în afară de o mînă de articole presărate prin textul Codului Penal şi cîteva articole inserate în Codul de contravenţii administrative. Oricum, comisia a fost autorizată, în urma controalelor pe care le va efectua, să elaboreze proiecte de acte normative, creînd în acest scop mai multe grupuri de lucru, formate cu atragerea unor experţi şi consultanţi din cadrul unor organe publice ale statului, avînd drept scop elaborarea unui raport final asupra situaţiei privind combaterea corupţiei şi protecţionismului în republică, să le prezinte Parlamentului spre examinare pînă la 20 decembrie 1995.

Trebuie să menţionăm că această Comisie a manifestat o atitudine destul de serioasă faţă de misiunea primită din partea Parlamentului, prezentînd, la 14.03 1996, Parlamentului un raport amplu privind rezultatele controlului efectuat. Parlamentul a adoptat, în acest sens, chiar şi o hotărîre importantă, prin care au fost stabilite sarcini concrete Guvernului, ministerelor, Procuraturii Generale, nominalizînd şi un şir de proiecte de legi care trebuie să fie prezentate pînă la 1.06.1996, Parlamentului spre examinare şi adoptare. Prezenta hotărîre a servit ca bază şi pentru adoptarea de către Guvern a Hotărîrii nr. 199 din 2.04.1996 analizată de noi anterior. S-ar părea că, pornind din anul 1996, existau motive serioase pentru a considera că în Republica Moldova s-a lansat o campanie vastă împotriva corupţiei şi protecţionismului. Din păcate, după cum experienţa ne-o demonstrează din nou cu prisosinţă, nu a fost să fie. Parlamentul a fost dispus să aplice numai jumătăţi de măsură. O intenţie lăudabilă, fără acoperire practică, seamănă mai mult cu o acţiune sporadică şi prost concepută. Lupta cu corupţia nu se poate limita la o campanie de o singură folosinţă, ea trebuie să fie atotcuprinzătoare, complexă, permanentă, cu mobilizarea tuturor eforturilor societăţii şi autorităţilor care exercită puterea de stat. Parlamentul, în virtutea art.66 lit.d) din Constituţie, ar fi trebuit să ceară de la Guvern prezentarea unui Program naţional amplu de combatere şi prevenire a corupţiei şi protecţionismului, transformîndu-l astfel într-o direcţie principală a politicii interne a statului, cu responsabilitatea politică a Guvernului privind realizarea acestuia.

Se cuvine să remarcăm, totuşi, că Parlamentul a mai revenit o dată asupra problemei crimei organizate şi corupţiei, la data de 9.07.1999, în

cadrul examinării activităţii Procuraturii Generale şi a Ministerului Afacerilor Interne. Hotărîrea Parlamentului, în acest sens, seamănă mai mult cu o convulsie a unui muribund, decît cu promovarea unei politici consecvente privind combaterea şi prevenirea corupţiei. Această comparaţie se datorează faptului că, în această hotărîre, din 7 articole 4 sînt legate doar de activitatea Departamentului pentru combaterea crimei organizate şi corupţiei. De exemplu, în art.3, "Procuratura Generală este obligată, indicîndu-se chiar şi motivul (în corespundere cu art.93 din Codul de procedură penală[66]), să examineze, în termen de 2 luni, materialele privind încălcările legislaţiei în vigoare şi drepturilor omului de către colaboratorii Departamentului pentru combaterea crimei organizate şi corupţiei a Ministerului Afacerilor Interne". Acesta este cazul despre care am vorbit anterior, vînzoleala în jurul Departamentului cu ghinion creat de către Preşedintele Lucinschi, care a făcut mult sînge rău unor înalţi demnitari de stat. Citind printre rînduri, trebuie să înţelegem că Procuratura a primit indicaţii directe de la forul legislativ: să deschidă dosare penale generalului Alexei şi colaboratorilor săi. Mai este necesar să menţionăm că Parlamentul şi-a depăşit împuternicirile, intervenind cu indicaţii imperative în procesul de administrare care nu-i este specific şi nici recomandabil, exact în virtutea principiului de separare a puterilor (art.6 din Constituţie). Bineînţeles, activitatea Parlamentului nu se limitează numai la hotărîrile adoptate ce ţin de exercitarea unor funcţii secundare, cum deja am menţionat, funcţia cu titlul principal a Parlamentului o constituie funcţia legislativă, prin intermediul căreia se pune baza juridică a tuturor domeniilor de activitate ale statului. Eficacitatea combaterii criminalităţii, corupţiei şi protecţionismului se află în raport direct cu reglementările legislative, cu baza juridică stabilită de către Parlament. În continuare, vom efectua o analiză succintă a celor mai importante acte legislative din acest domeniu.

4.5. Scurte comentarii legislative

Legea nr.900 din 27.06.1996 privind combaterea corupţiei şi protecţionismului.

Deşi are o denumire promiţătoare, *Combaterea corupţiei şi protecţionismului*, din punct de vedere al conţinutului material, această lege nu conţine nici una, nici alta, avînd, potrivit mai multor opinii exprimate de către experţi în Dreptul Public şi Constituţional din Republica Moldova, o calitate foarte proastă. Critica ce i se face, chiar din ziua în care a fost adoptată această lege, se datorează, în primul rînd, unei prezentări verbale foarte confuze a principalelor sale teze şi principii, utilizării unor descrieri de restricţii destul de declarative şi emfatice, nereuşind să formuleze comportamentul etic al persoanelor oficiale şi cu funcţii de răspundere, privării persoanelor corupte de serviciul de stat şi de forme adecvate de responsabilitate pentru acte de corupţie şi protecţionism. Nu în zadar, tot mai insistent, se vorbeşte despre necesitatea adoptării unei noi legi. De la bun început, trebuie să menţionăm că, în conţinutul material al legii, corupţia este văzută numai ca infracţiune. Astfel, în art.1 în care este stipulat scopul legii se spune ".....preîntîmpinarea, depistarea şi curmarea infracţiunilor legate de corupţie". În art.2 este inserată noţiunea de corupţie, în care iarăşi este fixată dispoziţia: "corupţia este un fenomen antisocial ce reprezintă o înţelegere nelegală între două părţi, una propunînd sau promiţînd privilegii sau beneficii nelegitime, cealaltă, antrenată în serviciul public, consimţind sau primindu-le în schimbul executării sau neexecutării unor anumite acţiuni funcţionale ce conţin elemente ale infracţiunii prevăzute în Codul penal". Art. 11, care reglementează răspunderea pentru actele de corupţie, la alin.1 fixează că funcţionarii vinovaţi de săvîrşirea actelor de corupţie sînt traşi la răspundere "în conformitate cu codul penal".

Nu vom deschide dezbaterile pe această temă, vom menţiona doar faptul că un act de corupţie, în dependenţă de gravitatea sa, poate fi calificat şi ca un act de "contravenţie administrativă". De exemplu, art.200/1 — Încălcarea legislaţiei electorale — din Codul cu privire la contravenţiile administrative, stabileşte următoarele: " folosirea fondurilor venite din străinătate sau nedeclarate public atrage după sine aplicarea unei amenzi persoanelor care au folosit aceste fonduri.....". Este cu totul altceva că prezenta lege nu stabileşte cu claritate toate actele care pot fi calificate ca acte de corupţie. După părerea noastră, folosirea unor fonduri venite din străinătate şi utilizate în campaniile electorale trebuie să fie calificată ca un act de corupţie, iar după gravitatea sa nu contravenţie administrativă, ci infracţiune.

În concluzie, putem afirma că definiţia corupţiei din Lege nu este expusă corect. În viziunea

noastră, corupţia ar trebui definită ca *un fenomen negativ, care presupune folosirea abuzivă, de către o persoană oficială sau cu funcţii de răspundere din sectorul public, cît şi din sectorul privat, a atribuţiilor de serviciu, în scopul obţinerii unor beneficii sau avantaje ilegale pentru sine sau pentru persoane terţe*.
O mare confuzie este admisă şi în identificarea subiecţilor actelor de corupţie şi protecţionism. Astfel, în art.3 din Lege, stabileşte, în calitate de subiecţi ai actelor de corupţie şi de protecţionism, următoarele categorii de persoane:

— funcţionarii cărora li se acordă permanent sau provizoriu, în virtutea legii, prin numire, prin alegere, fie în virtutea unei însărcinări, anumite drepturi şi obligaţii în vederea exercitării funcţiilor într-un serviciu public sau într-o altă instituţie, ori într-o întreprindere sau organizaţie de stat;
— funcţionarii care exercită acţiuni administrative de dispoziţie şi organizatoric-economice;
— persoanele cu înalte funcţii de răspundere al căror mod de numire sau de alegere este reglementat de Constituţie şi de legi organice, precum şi funcţionarii cărora persoana cu funcţie de răspundere le-a delegat împuternicirile sale, care au comis acţiuni ilegale pasibile, conform legislaţiei în vigoare, de sancţionare disciplinară, administrativă sau penală.

La prima vedere, s-ar părea că această organizare a categoriilor infracţionale este potrivită cu obiectul reglementării şi că, sub incidenţa prezentei legi cad toate persoanele care pot admite acte de corupţie. În realitate, situaţia este însă cu totul de o altă natură. În primul rînd, actele de corupţie pot fi săvîrşite de către mult mai multe persoane cu funcţii de răspundere din sectorul privat, care de altfel nu sînt nicidecum vizate ca subiecţi potenţiali ai reglementărilor conţinute în prezenta lege. Pe de altă parte, acte de corupţie pot săvîrşi şi persoanele care nu deţin calitatea de funcţionar public (medicii, profesorii din instituţiile de învăţămînt etc.). În sfîrşit, art.11 al prezentei legi, "Răspunderea pentru actele de corupţie şi protecţionism", stabileşte în ambele alineate următoarea prevedere: (1) Funcţionarii vinovaţi de săvîrşirea actelor de corupţie sînt traşi la răspundere în conformitate cu Codul penal şi destituiţi, cu privarea de dreptul de a ocupa funcţii în serviciul public în decursul a 5 ani; (2) Funcţionarii vinovaţi de săvîrşirea unor acte culpabile de protecţionism sînt traşi la răspundere administrativă şi destituiţi. Deci, trebuie să înţelegem că la răspundere pentru actele de corupţie sînt traşi numai funcţionarii publici, fiind exceptate o armată întreagă de persoane cu funcţii înalte, mai puţin înalte, de loc înalte, care pot săvîrşi şi mai departe acte de corupţie, fără nici un complex sau jenă.

În art.174/18, "Nerespectarea prevederilor Legii privind combaterea corupţiei şi protecţionismului" din Codul cu privire la contravenţiile administrative găsim o "perlă" juridică şi mai frumoasă: "Eschivarea intenţionată a conducătorilor de autorităţi publice, de alte instituţii, întreprinderi şi organizaţii de stat de luarea măsurilor de rigoare faţă de subalternii vinovaţi de săvîrşirea unor acte de corupţie şi protecţionism, atrage după sine aplicarea unor amenzi....". În acest caz, cum va fi cu Preşedintele Parlamentului care este conducător de autoritate publică, dar deputaţii nu-i sînt subalterni? Apoi, ce măsuri poate lua un conducător faţă de subalternii săi care au comis infracţiuni de corupţie; are el oare astfel de competenţe? O mare discrepanţă există între subiecţii nominalizaţi în art.3 al prezentei legi şi cei din capitolele III, VI, VIII şi XIX din Codul penal, pentru săvîrşirea infracţiunilor legate de corupţie.Capitolul II din Lege este destinat Măsurilor de preîntîmpinare a corupţiei şi protecţionismului care, după părerea noastră, sînt departe de a fi «măsuri». Capitolul începe cu art.6, numit "Garanţiile de stat pentru preîntimpinarea corupţiei şi protecţionismului, între care sînt nominalizate:

- reglementarea juridică strictă a activităţii autorităţilor publice, asigurarea publicităţii acestei activităţi şi a controlului de stat şi obştesc asupra ei;
- perfecţionarea structurii serviciului public şi procedurii de soluţionare a problemelor ce vizează interesele persoanelor fizice şi juridice;
- asigurarea funcţionarilor publici cu salariu de la bugetul de stat şi cu privilegii, în mărimea corespunzătoare competenţei şi răspunderii lor, fapt care ar oferi acestora şi familiilor lor un nivel de trai destoinic;
- ocrotirea de către stat, inclusiv de către autoritatea judecătorească, a drepturilor şi intereselor legitime ale persoanelor abilitate cu exercitarea funcţiilor de administrare.

Nu prea înţelegem care este rolul şi importanţa acestui articol, numit ambiţios "garanţii", pentru că aceste garanţii sînt inerente Legii Serviciului

Public, iar inserate într-o altă lege îşi pierd efectul pe care îl au iniţial. În plus, litera f) din acest articol include, în calitate de garanţii, şi efectuarea unor măsuri speciale de control financiar şi fiscal pentru neadmiterea legalizării (spălării) de mijloace acumulate nelegitim, în vederea mituirii persoanelor abilitate cu exercitarea funcţiilor de administrare, ceea ce nici pe departe nu constituie o garanţie. De aici putem trage concluzia că autorii prezentei legi nu posedă cunoştinţe suficiente pentru a înţelege natura juridică a garanţiilor.

În ceea ce priveşte acţiunea art.7, "Exigenţe speciale faţă de funcţionar", acesta include o adunătură de cerinţe de comportament, cerute din partea oricărui funcţionar, care nici pe departe nu reprezintă modelul necesar şi suficient pentru un comportament decent, nu doar pentru funcţionarii publici, dar şi pentru orice alte persoane cu funcţii de răspundere. Din aceste considerente, avem vaga impresie că autorii legii au copiat exigenţele stipulate în cadrul articolului 7 dintr-o serie de acte legislative străine, fără a le analiza, cel puţin, şi, cu atît mai mult, fără a le acomoda la specificul cultural şi la situaţia din Republica Moldova. Ne fac să gîndim astfel şi reglementările de la litera, care menţionează *inter alia* că printre încălcările sancţionate s-ar număra şi: h) încalcarea procedurilor stabilite prin acte normative, de examinare şi soluţionare a adresărilor persoanelor fizice şi juridice, precum şi a altor probleme ce ţin de competenţa sa. Credem că autorii au uitat de existenţa Legii cu privire la petiţii, care reglementează toate procedurile legate de examinarea petiţiilor.

La litera i) autorii au introdus o interdicţie pentru funcţionari de a face pariuri şi mize la hipodrom, să participe la diverse jocuri de hazard cu bani şi cu alte valori, fără a ţine cont că în Republica Moldova nu există nici hipodromuri cu totalizatoare, nici alte distracţii rafinate care sînt mai familiare, să zicem, pentru Las Vegas sau Paris. Bănuim că autorii au proiectat aceste prevederi spre dezvoltarea rapidă a distracţiilor în Republica Moldova, dar, în acelaşi timp, au omis o serie de posibilităţi sancţionabile în contextul actual al ţării. Şi art.8, "Interdicţii" (deşi trebuiesc stabilite) constituie la fel o colecţie amalgamată de interdicţii, fără a fi clarificate şi dezvoltate prin alte acte normative şi racordate la situaţia din ţară. De exemplu, la litera b) se interzice ca "funcţionarul să primească, în virtutea situaţiei sale sociale, daruri şi servicii, cu excepţia semnelor de atenţie simbolice, conform normelor de politeţe şi de ospitalitate recunoscute, şi a suvenirelor simbolice, în timpul acţiunilor de protocol, şi a altor acţiuni oficiale, a căror valoare nu depăşeşte un salariu minim....." Ne întrebăm, în această situaţie, care sînt normele de politeţe şi de ospitalitate recunoscute şi ce trebuie de înţeles prin termenul ambiguu de "suvenir simbolic"? Un pix sau stilou care depăşeşte suma de 19 lei poate fi calificat ca suvenir simbolic? Dar o Şcoda Felicia din partea unei corporaţii transnaţionale, cum este Lukoil? Sau poate fi înţeles că "simbolic" este legat de o anumită ocazie cu care un funcţionar public poate să-şi primească "renta"?

Un conţinut, am spune foarte caraghios, se regăseşte de altfel şi în art.9, întitulat "Alte măsuri de preîntîmpinare a corupţiei şi protecţionismului". Articolul afirmă că, prin legislaţia serviciului public, precum şi prin alte acte normative privind alţi subiecţi eventuali ai corupţiei şi protecţionismului, pot fi stabilite suplimentar la prevederile art.7 şi art.8 şi alte măsuri de preîntîmpinare a corupţiei şi protecţionismului. Ne vine foarte greu să comentăm acest articol, deoarece avem temerea să nu greşim în a aprecia ce au avut în vedere autorii cînd au spus: "precum şi prin actele normative privind alţi subiecţi eventuali ai corupţiei şi protecţionismului". Articolul 10, "Controlul financiar în preîntîmpinarea corupţiei" care are o denumire destul de confuză prevede prezentarea declaraţiilor privind veniturile, ceea ce, în fond, este un lucru firesc şi necesar, numai că reglementările respective nu răspund la unele întrebări destul de importante:

1. Unde se prezintă respectivele declaraţii ?;
2. Declaraţiile se prezintă numai privind veniturile, averea mobiliară şi imobiliară, depunerile bancare şi hîrtiile de valoare, angajamentele sale financiare, inclusiv cele din străinătate, numai a funcţionarului sau şi a membrilor familiei sale şi rudelor apropiate (fraţi, părinţi, unchi)?;
3. De ce pentru persoanele oficiale de primul nivel, precum şi pentru alţi factori de decizie, a căror numire şi alegere se reglementează de Constituţie, se publică anual în ediţiile oficiale ale autorităţilor publice nu numai veniturile, dar averea mobiliară şi imobiliară, depunerile bancare şi hîrtiile de valoare, angajamentele sale financiare?

În afară de aceasta, prezenta lege a fost adoptată la 27.06.1996, dată la care deja era adoptată Legea serviciului public (4.05.1995), şi nu putem înţelege motivele de ce unele reglementări sînt identice, adică sînt admise dublări. Aceasta prezintă o încălcare gravă a normelor şi principiilor de tehnică legislativă.

Legea serviciului public — Nr.443-XIII din 04.05.95. Prezenta lege are o importanţă aparte pentru subiectele pe care le analizăm în acest studiu, atît în ceea ce priveşte apărarea drepturilor şi intereselor legitime ale persoanelor fizice şi juridice ale autorităţilor administraţiei publice locale, asigurarea exercitării lor, cît şi în scopul asigurării unei activităţi eficiente autorităţilor publice, în conformitate cu scopurile, sarcinile şi competenţele lor, prevăzute de legislaţie. Prin asigurarea unei activităţi eficiente a autorităţilor publice se înţelege şi stabilirea unui comportament al funcţionarilor publici, care nu le-ar permite abuzul de putere sau de funcţii de serviciu, traficul de influenţă, protecţionism şi alte acte ilicite, calificate ca acte de corupţie. Art.10 alin.2 din Lege stabileşte următoarele obligaţii ale funcţionarului public:

a) să execute la timp şi calitativ deciziile autorităţilor publice, în problemele ce ţin de competenţa lui;

b) să dirijeze în cunoştinţă de cauză sectorul de muncă încredinţat, să manifeste iniţiativă şi perseverenţă, să asigure îndeplinirea întocmai a sarcinilor ce stau în faţa autorităţii publice;

c) să respecte cu strictețe drepturile şi libertăţile cetăţenilor;

d) să se călăuzească, în exercitarea atribuţiilor, de legislaţia în vigoare, să fie obiectiv şi imparţial, să nu dea dovadă de tergiversări şi birocratism;

e) să examineze la timp propunerile, cererile şi plîngerile cetăţenilor în domeniul activităţii sale de serviciu, în conformitate cu legislaţia;

f) să studieze opinia publică şi să ţină cont de aceasta în activitatea sa;

g) să păstreze secretul de stat şi un alt secret ocrotit de lege, precum şi al informaţiilor despre cetăţeni de care ia cunoştinţă, în exercitarea atribuţiilor, dacă astfel este stabilit de legislaţie;

h) să-şi perfecţioneze în permanenţă pregătirea profesională.

În afară de aceste obligaţii prevăzute la prezentul alineat, unele obligaţii se conţin şi la alineatul 3, în care se stipulează că, "În cazul în care funcţionarului public i se va încredinţa o însărcinare a cărei legalitate este îndoielnică, el are obligaţia să informeze imediat şeful nemijlocit, iar dacă însărcinarea rămîne în vigoare, să se adreseze conducerii ierarhic superioare şi să execute însărcinarea, dacă se confirmă legitimitatea ei". Orice funcţionar poate cere să primească în scris însărcinările, a căror legalitate şi conformitate cu actualul cadru legal îi trezeşte anumite îndoieli. Răspunderea pentru efectele îndeplinirii unor însărcinări nelegale o poartă persoana cu funcţie de răspundere care a aprobat executarea lor. Aceste obligaţii fixează într-o oarecare măsură şi un comportament dezirabil pentru activităţile prestate de către orice funcţionar public, subiect care ar trebui evident să fie dezvoltat în continuare şi coraportat la legile existente. Nu este deloc întîmplător, de altfel, că această lege este supusă şi ea criticii sub mai multe aspecte, printre care şi lipsa unui comportament model care ar duce la evitarea actelor de corupţie. Din aceste considerente, autorii Legii din 1996 privind combaterea corupţiei şi protecţionismului au încercat, destul de nereuşit, fapt ce l-am relevat anterior, de a stabili unele exigenţe ale comportamentului funcţionarului public.La capitolul "Restricţii", stipulate în articolul 11, vom evidenţia ca fiind relevante şi în scopul prevenirii corupţiei şi protecţionismului prevederile ce interzic ocuparea unor funcţii publice persoanelor:

- care au antecedente penale, rezultate din infracţiuni intenţionate ce nu au fost ridicate sau stinse în modul stabilit de lege;
- în subordonarea sau sub controlul funcţiilor deţinute în aceeaşi autoritate publică sau în altele, de către rudele directe (părinţii, fraţii, surorile, copiii) sau de rudele lui prin alianţă (soţul, soţia, părinţii, fraţii, surorile soţiei soţului).

Prezentul articol din Lege conţine o serie de interdicţii destinate de a proteja funcţionarul public de posibilele tentative de corupţie:

— funcţionarul public este lipsit de dreptul să deţină două funcţii în acelaşi timp sau să cumuleze o altă muncă, prin contract sau acord, în întreprinderi străine sau întreprinderi şi organizaţii mixte, în întreprinderi, instituţii şi organizaţii cu orice formă de organizare juridică şi în asociaţii

obşteşti, a căror activitate este controlată, subordonată sau în anumite privinţe este de competenţa autorităţii în care el este angajat, cu excepţia activităţilor ştiinţifice, didactice, de creaţie şi de reprezentare a statului în societăţile economice;

— să fie împuternicit al unor terţe persoane în autoritatea publică în care este angajat;
— să desfăşoare nemijlocit activitate de întreprinzător ori să înlesnească, în virtutea funcţiei sale, activitatea de întreprinzător a persoanelor fizice şi juridice, în schimbul unor recompense, servicii, înlesniri;
— să aibă conturi nedeclarate în băncile din străinătate;
— să plece în delegaţie peste hotare din contul persoanelor fizice şi juridice, cu excepţia deplasărilor de serviciu, prevăzute în acordurile internaţionale la care Republica Moldova este parte sau conform înţelegerilor dintre autorităţile publice ale Republicii Moldova şi organele respective din alte state;
— să primească daruri şi servicii pentru îndeplinirea atribuţiilor de serviciu, cu excepţia semnelor de atenţie simbolice, conform normelor de politeţe şi ospitalitate recunoscute.

Interesantă este şi prevederea de la litera h) a prezentului articol, care nu permite săvîrşirea acţiunilor interzise prin articolul 8 (Interdicţii) din Legea privind combaterea corupţiei şi protecţionismului. Acest articol a fost comentat de noi anterior şi cuprinde unele restricţii identice, care au acelaşi obiect de reglementare, pe care le demonstrăm în tabelul ce urmează.

După cum putem observa, ambele legi stipulează unul şi acelaşi lucru, ceea ce dovedeşte faptul că au fost încălcate principiile şi normele de tehnică legislativă, iar autorii Legii privind combaterea corupţiei şi protecţionismului nu au mai consultat şi Legea serviciului public. Nu s-a studiat conţinutul ambelor legi şi pe data 19.11.1997, dată

LEGEA PRIVIND COMBATEREA CORUPȚIEI ȘI PROTECȚIONISMULUI (1996)	**LEGEA SERVICIULUI PUBLIC** (1995)
Art.8 Interdicții	Art.11 Restricții
b) să primească, în virtutea situației sale sociale, daruri și servicii, cu excepția semnelor de atenție simbolice, conform normelor de politețe și de ospitalitate recunoscute, și a suvenirelor simbolice în timpul acțiunilor de protocol și a altor acțiuni oficiale, a căror valoare nu depășește un salariu minim;	f) să primească daruri și servicii pentru îndeplinirea atribuțiilor de serviciu, cu excepția semnelor de atenție simbolice, conform normelor de politețe și ospitalitate recunoscute;
c) să accepte invitații de a efectua călătorii turistice, de tratament și de reconfortare etc., în republică și în alte țări, pe contul persoanelor fizice și juridice din țară și din străinătate, cu excepția călătoriilor întreprinse la invitația rudelor apropiate sau în cazurile prevăzute de acorduri internaționale;	e) să plece în delegație peste hotare din contul persoanelor fizice și juridice, cu excepția deplasărilor de serviciu, prevăzute în acordurile internaționale la care Republica Moldova este parte sau conform înțelegerilor dintre autoritățile publice ale Republicii Moldova și organele respective din alte state;
Art.10 alin.(1) La încadrarea în serviciu și, ulterior, în fiecare an, persoana prezintă o declarație privind veniturile, averea mobiliară și imobiliară, depunerile bancare și hîrtiile de valoare, angajamentele sale financiare, inclusiv cele din străinătate. Refuzul de a prezenta declarația sau prezentarea de date eronate are ca efect neîncadrarea în funcție sau destituirea.	Articolul 12. alin. (1) La încadrarea în serviciul public și ulterior, în fiecare an, funcționarul este obligat să prezinte, în modul stabilit de lege, o declarație privind veniturile, averea imobiliară și mobiliară de valoare, depunerile bancare și hîrtiile de valoare, angajamentele financiare, inclusiv în străinătate. (2) Refuzul de a prezenta declarația sau prezentarea de date eronate are ca efect neîncadrarea în serviciul public sau destituirea.

la care prin Legea nr.1375-XIII s-a introdus reglementarea de la lit.h) în Legea serviciului public. Cele expuse mai sus vin să demonstreze necesitatea adoptării unui Cod de conduită al funcţionarului public sau introducerea unui capitol special într-o lege nouă cu privire la prevenirea corupţiei, în care s-ar stabili un astfel de comportament, atît pentru funcţionarii publici, cît şi pentru alte persoane care nu au calitatea de funcţionar public, dar sînt investite cu funcţii de răspundere. Acest Capitol ar trebui să fixeze elementele conduitei model în scopul de a preîntîmpina posibilitatea săvîrşirii actelor de corupţie şi protecţionism, ajustînd toată legislaţia care are tangenţe cu activităţile şi comportamentul persoanelor oficiale şi cu funcţii de răspundere. Deoarece Legea privind combaterea corupţiei şi protecţionismului, precum şi Legea serviciul public şi alte acte legislative, nu conţin norme privind comportamentul deputaţilor din Parlament, precum şi al consilierilor şi primarilor din autorităţile publice locale şi regionale, în ceea ce priveşte prevenirea actelor de corupţie şi protecţionism, vom analiza unele norme din conţinutul legilor speciale care stabilesc statutul lor.

LEGEA Nr.39-XIII din 07.04.94 despre statutul deputatului în Parlament. Legea despre statutul deputatului în Parlament nu conţine unele reglementări exprese, care ar stabili un comportament special al deputatului, în scopul de a nu comite acte de corupţie şi protecţionism. Unele obligaţii ale deputaţilor le vom găsi în art.15 care spune că "Deputatul este obligat să respecte cu stricteţe Constituţia, legile, normele etice şi morale; Deputatul este dator să fie demn de încrederea alegătorilor, să contribuie prin exemplul personal la întărirea disciplinei de stat, la îndeplinirea obligaţiilor civice, la asigurarea drepturilor omului şi la respectarea legislaţiei". După cum putem observa, cam puţine obligaţii, dacă ar fi să le comparăm cu cele care sînt stabilite pentru funcţionarii publici sau pentru persoanele cu funcţii de răspundere, care participă la exercitarea puterii de stat sau administrarea domeniului public. Totuşi, analizînd sensul unor reglementări din lege, observăm că într-o anumită măsură, acestea îl protejează de comiterea actelor de corupţie şi protecţionism. Astfel, alin.(8) din art.2 fixează dispoziţia precum că ridicarea mandatului de deputat are loc în caz de: d) comitere de acţiuni ce contravin Constituţiei şi legilor; e) incompatibilitate.

Prin aceasta trebuie să înţelegem că deputaţii din Parlament nu sînt exceptaţi de răspundere, în cazul în care, de exemplu, a săvîrşit un act de corupţie. Evident, aceasta este o răspundere poltică, în urma căreia i se ridică mandatul. Răspunderea juridică va interveni după ridicarea mandatului, conform legislaţiei în vigoare, fără nici un fel de proceduri speciale, dat fiind faptul că odată cu ridicarea mandatului persoana respectivă nu se mai bucură de imunitatea de care beneficiează deputaţii. Art.3. din Lege stabileşte că mandatul de deputat este incompatibil cu: d) exercitarea oricărei alte funcţii remunerate, inclusiv a funcţiei acordate de un stat străin sau organizaţie internaţională. Aceasta constituie şi o formă de protecţie a mandatului de deputat, reglementată şi prin alin.1 al art.70 din Constituţie. Prin "incompatibilităţi" trebuie să înţelegem situaţia prin care deputatului i se interzice de a ocupa şi alte funcţii care nu sînt compatibile cu funcţia de deputat. Altfel spus, este interzis cumulul de funcţii. Art. 70 din Constituţie stabileşte această restricţie, prevăzînd că, calitatea de deputat este incompatibilă cu exercitarea oricărei alte funcţii retribuite. Se justifică reglementarea nominalizată prin faptul stabilirii unei protecţii şi independenţe a reprezentantului poporului faţă de orice influenţe, ori de unde ar proveni ele. Dacă am admite că deputatul ar ocupa concomitent şi unele funcţii în domeniul public sau privat, ar interveni unele consecinţe negative, cum ar fi: (1) absenţa motivată de la unele şedinţe ale Parlamentului; (2) timp insuficient pentru examinarea profundă a proiectelor de legi; (3) activitate insuficientă în comisiile parlamentare; (4) dependenţă materială de funcţia cumulată; (5) posibilă tentativa a patronului sau a altor persoane de a-i stabili comportamentul, în anumite cazuri; (6) posibile sarcini de a soluţiona, prin excepţie sau prin influenţa mandatului, unele probleme de interes particular sau corporativ.

Incompatibilitatea cu funcţia de parlamentar este stabilită şi în virtutea teoriei separării puterilor în stat. Cei care ocupă funcţii în puterea legislativă nu pot ocupa funcţii în alte ramuri ale puterii de stat (executivă şi jurisdicţională), altfel ar avea loc o diminuare a marelui principiu scopul căruia este stabilirea unui echilibru între puteri. Este adevărat, există excepţii admise de unele state, însă acestea nicidecum nu justifică intercalarea funcţiilor cu cea de parlamentar.

Dacă, de exemplu, Ungaria face excepţie (art. 20 p. 5 din Constituţie) pentru membrii guvernului şi secretarii politici de stat, aceasta nu înseamnă o procedură corectă, ce ar putea servi drept precedent şi pentru alte state. Evident, Ungaria are o justificare pentru această excepţie; or cumulîndu-se funcţia de parlamentar şi ministru, este încălcată teoria separării puterilor în stat. Vom expune o părere şi asupra formulei "cu exercitarea oricărei alte funcţii retribuite", inserată în art. 70 din Constituţia Republicii Moldova sau "remunerate", în redacţia art. 3 din prezenta lege. Deoarece articolul respectiv vorbeşte de funcţii retribuite, trebuie să înţelegem că funcţiile neretribuite pot fi cumulate. Însă ce se înţelege prin "funcţie retribuită"? A plăti cuiva o sumă de bani pentru o muncă prestată, altfel spus a remunera. Dacă munca este prestată continuu, deci şi remunerarea trebuie să fie stabilă. Se va considera oare retribuire, remunerare cazul în care se vor acorda numai nişte premii cu formula "pentru muncă cinstită, pentru aport întru prosperarea întreprinderii"?

Astfel, un deputat poate rămîne cu uşurinţă într-o funcţie publică (ministru, vice-ministru, şef de direcţie, contabil şef) sau într-o funcţie privată cu condiţia că salariul îl va primi pentru funcţia de deputat. Şi atunci, ne întrebăm, ce se va cîştiga în acest caz, ce importanţă au incompatibilităţile dacă ele pot fi evitate cu uşurinţă, ceea ce de fapt are loc în parlamentul Republicii Moldova, unii deputaţi continuînd să-şi administreze întreprinderile private. Făcînd o generalizare la cele expuse mai sus, vom stabili că mandatul de deputat nu este compatibil cu exercitarea: (1) funcţiilor publice elective (Preşedinte al Republicii Moldova, primar etc.); (2) funcţiilor publice neelective; (3) funcţiilor private. Efectul incompatibilităţii îl constituie încetarea mandatului care are loc prin demisie (abandonarea mandatului la cerere) sau de drept, în cazul alegerii sau numirii de către Parlament într-o altă funcţie. De la regula generală, art.4 face o excepţie temporară, stabilind că persoanele, însărcinate de Parlament cu misiuni temporare în organele centrale ale administraţiei de stat, pot cumula exercitarea acestei misiuni cu mandatul de deputat, pe o durată de cel mult 6 luni. Responsabilă privind îndeplinirea cerinţelor de incompatibilitate, prin dispoziţiile art.7, este Comisia juridică pentru numiri şi imunităţi din Parlament, care, la începutul fiecărei legislaturi, examinează declaraţiile deputaţilor sub aspectul incompatibilităţii activităţii şi întocmeşte un raport, care urmează să fie aprobat de Parlament, cu votul majorităţii deputaţilor prezenţi.

Alin.(4) al art.7 obligă deputatul, ca, în decurs de 30 de zile de la data validării mandatului, să depună la Biroul permanent o declaraţie despre toate veniturile sale la data validării mandatului, în forma şi modul prevăzute de legislaţia în vigoare. Alin. (5) cere de la deputat să depună o declaraţie similară şi cu 3 luni înainte de expirarea mandatului, dacă Parlamentul nu hotărăşte altfel. Aceeaşi Comisie juridică pentru numiri şi imunităţi, la începutul fiecărei legislaturi, împreună cu organele fiscale, organizează controlul declaraţiilor deputaţilor despre veniturile lor, care se impozitează conform Codului fiscal, şi, în termen de cel mult 2 luni de la data depunerii declaraţiilor, întocmeşte un raport, care urmează să fie aprobat de Parlament, cu votul majorităţii deputaţilor prezenţi. Declaraţiile deputaţilor despre veniturile lor, care se impozitează conform Codului fiscal, depuse cu 3 luni înainte de expirarea mandatului, vor fi controlate, cu cel puţin o lună înainte de expirarea mandatului, de către Comisia juridică pentru numiri şi imunităţi, împreună cu organele fiscale şi, ca rezultat al controlului, se va întocmi un raport, care urmează să fie aprobat de Parlament, cu votul majorităţii deputaţilor prezenţi.

Evident, aceste reglementări sînt foarte importante, făcînd posibilă ţinerea sub un control strict a veniturilor deputaţilor şi curmarea oricăror acţiuni de acumulare de venituri ilicite. Vom menţiona, totuşi, că această reglementare are şi unele neajunsuri, care nu o fac eficientă. Ne referim la situaţia în care controlul e exercitat de Comisia juridică pentru numiri şi imunităţi din Parlament, şi nu de inspectoratul fiscal sau, de exemplu, de Curtea de Conturi. Deoarece Comisia juridică pentru numiri şi imunităţi este împuternicită să primească declaraţiile şi să efectueze şi unele verificări, ne întrebăm, în această situaţie, cui vor prezenta declaraţiile respective, şi cine va efectua controlul asupra veniturilor membrilor Comisiei juridice pentru numiri şi imunităţi ? Răspunsul la această întrebare atestă neeficacitatea reglementării respective şi necesitatea stabilirii unei alte ordini procedurale.

Apare o întrebare firească, dacă imunităţile stabilite pentru deputaţii din Parlament nu permit iresponsabilitatea judidică pentru actele de

corupţie săvîrşite de deputaţi. Art.70 alin.3 din Constituţie, precum şi art.10. (1) din prezenta lege stabilesc că deputatul nu poate fi reţinut, arestat, percheziţionat, cu excepţia cazurilor de infracţiune flagrantă, sau trimis în judecată pe cauză penală ori contravenţională, fără încuviinţarea prealabilă a Parlamentului, după ascultarea sa. Evident, o astfel de reglementare face posibilă eschivarea de la răspunderea juridică, în cazul în care Parlamentul nu va accepta tragerea la răspundere a deputatului. Imunitatea împotriva răspunderii penale nu trebuie considerată ca o posibilitate de evitare a răspunderii pentru infracţiunile săvîrşite. Imunitatea este stabilită din considerentul stopării urmăririi represive sau abuzive, inspirate de motive politice, pentru a-i stabili deputatului un comportament anumit sau a-l face docil faţă de unele forţe. În cazul săvîrşirii unor infracţiuni (grave), imunitatea deputatului este suspendată de către Parlament. Totuşi, dacă deputatul a săvîrşit infracţiunea, iar Parlamentul nu suspendă imunitatea, poate aceasta servi drept motiv de eliberare de răspundere? Evident, nu. După expirarea mandatului, fostului deputat i se va aplica răspunderea penală, deoarece inviolabilitatea acţionează numai pe perioada mandatului. Deci, inviolabilitatea este limitată în timp; nu suprimă represiunea, ci o amînă pe o perioadă. Caracterul provizoriu al inviolabilităţii o deosebeşte de privilegiu.

Alin.2 din art.10 stabileşte procedura prin care deputatului i se suspendă imunitatea. Cererea pentru reţinere, arest, percheziţie sau trimitere în judecată penală ori contravenţională este adresată Preşedintelui Parlamentului, de către Procurorul General. Preşedintele Parlamentului o aduce la cunoştinţă deputaţilor, în şedinţă publică, în cel mult 7 zile de la parvenirea acesteia şi o trimite de îndată spre examinare Comisiei juridice pentru numiri şi imunităţi, care, în cel mult 15 zile, va constata existenţa unor motive temeinice pentru aprobarea cererii. Hotărîrea comisiei este adoptată, prin votul secret a cel puţin jumătate plus unu din membrii ei. Procurorul General va depune în comisie toate documentele pe care aceasta le solicită. În caz de refuz, comisia va face apel în Parlament. Raportul comisiei este supus examinării şi aprobării în Parlament imediat, în cel mult 7 zile de la prezentarea acestuia. Parlamentul decide asupra cererii Procurorului General, cu votul secret al majorităţii deputaţilor aleşi. Acţiunea penală împotriva deputatului poate fi intentată numai de către Procurorul General. În caz de infracţiune flagrantă, deputatul poate fi reţinut la domiciliu pe o durată de 24 de ore, numai cu încuviinţarea prealabilă a Procurorului General. Acesta va informa neîntîrziat Preşedintele Parlamentului asupra reţinerii. Dacă Parlamentul consideră că nu există temei pentru reţinere, dispune imediat revocarea acestei măsuri. Reţinerea, arestul sau percheziţia deputatului, în alte împrejurări sau din alte motive, nu se admite.

LEGE Nr.768-XIV, 2 februarie 2000, privind statutul alesului local. Pentru consilierii locali, judeţeni şi primari, care cad sub incidenţa prezentei legi, la fel ca, şi în Legea despre statutul deputatului în Parlament, nu este stabilit un comportament aparte, şi nici un capitol care ar detalia obligaţiile pe care le au în exercitarea mandatului, cu excepţia reglementării că alesul local este dator sa fie demn de încrederea alegătorilor, să contribuie, prin exemplu personal, la consolidarea disciplinei de stat, onorarea obligaţiilor civice, la asigurarea ordinii publice si la respectarea legislaţiei, precum şi la participarea obligatorie la şedinţa consiliului şi/sau comisiei din care face parte. Ca şi pentru deputaţii din Parlament, pentru aleşii locali, în art.5 este prevăzută situaţia în care mandatul încetează înainte de termen, în caz de: b) încălcare a Constituţiei, a altor legi ori interese ale colectivităţii locale, precum si de participare la acţiunile unor organe anticonstituţionale, fapt confirmat prin hotărîrea definitiva a instanţei de judecata; c) incompatibilitate a funcţiei. Încălcarea de către consilier a Constituţiei, a altor legi ori interese ale colectivităţii locale, precum şi participarea la acţiunile unor organe anticonstituţionale, pot fi determinate doar prin hotărîrea definitivă a instanţei judecătoreşti, care rămîne irevocabilă. În cazul dat, consiliul poate ridica mandatul consilierului înainte de termen, din aceste considerente, numai în baza hotărîrii definitive a instanţei judecătoreşti. Motiv pentru instanţa judecătorească de a examina asemenea cazuri pot servi materialele argumentate prezentate de către consiliul respectiv, de primarul unităţii administrativ-teritoriale respective, de prefectul judeţului sau de unii cetăţeni ai colectivităţii locale sau a organelor procuraturii.

În acelaşi timp, din conţinutul reglementării de la lit. b) nu este clar cum vor fi argumentate cazurile de încălcare a intereselor colectivităţii lo-

cale; actele de corupţie şi protecţionism vor intra sub această calificare? Această formulare este neclară şi poate fi privită ca fiind chiar tendenţioasă, deoarece poate fi interpretată în mod voluntar de cei care doresc ridicarea mandatului consilierului înainte de termen. Cît priveşte incompatibilitatea, art.7 stabileşte că mandatul alesului local este incompatibil:

a) cu calitatea de deputat în Parlament sau membru al Guvernului;
b) cu funcţia de prefect si subprefect;
c) cu calitatea de consilier al unui consiliu de acelaşi nivel sau de consilier al consiliilor de diferite niveluri, din alte unităţi administrativ-teritoriale, de nivelul doi;
d) cu funcţia de primar si viceprimar;
e) cu calitatea de funcţionar public în organul subordonat consiliului respectiv;
f) cu calitatea de consilier în consiliul sătesc (comunal), orăşenesc (municipal) respectiv;
g) cu calitatea de conducător al unui agent economic;
h) în alte cazuri stabilite prin lege.

Aici se observă o diferenţă vădită dintre incompatibilitatea stabilită pentru deputaţii din Parlament, prin faptul că consilierii locali şi judeţeni exercită mandatul ca funcţie obştească, în acelaşi timp activînd în diferite instituţii şi ocupînd diferite funcţii. Întrucît, obiectul prezentei reglementări însă, este acelaşi, neadmiterea influenţării consilierului sau primarului, stabilirea pentru sine sau pentru persoane terţe a unor foloase din urma funcţiei pe care o îndeplineşte alesul local, altfel spus, neadmiterea unor acte de corupţie şi protecţionism. Art. 8 (1) stabileşte că alesul local care se află în unul din cazurile de incompatibilitate prevăzute la art. 7 va demisiona din funcţia incompatibilă cu mandatul deţinut sau îşi va depune mandatul, în termen de 30 de zile de la apariţia incompatibilităţii. În cazul în care un consilier nu respectă prevederile privind încetarea incompatibilităţii, consiliul din care acesta face parte va decide, la sedinţa imediat următoare, ridicarea mandatului consilierului respectiv, iar, în caz de neadoptare a deciziei în cauză, la iniţiativa prefectului, cazul va fi examinat de instanţa de judecată. Primarul, în cazul în care se află într-o stare de incompatibilitate prevăzută de lege, este revocat din funcţie, fără efectuarea unui referendum local, în baza hotărîrii definitive a instanţei de judecată. Procedura de revocare este iniţiată de către prefect, din proprie iniţiativă sau la cererea persoanelor interesate.

LEGEA Nr.1458-XIII din 28.01.98 privind protecţia de stat a părţii vătămate, a martorilor şi a altor persoane care acordă ajutor în procesul penal.

Prezenta lege, deşi obiectul ei de reglementare îl constituie protecţia de stat a persoanelor care au participat la depistarea, prevenirea, curmarea, cercetarea şi descoperirea crimelor, la examinarea judiciară a dosarelor penale, are o deosebită importanţă şi pentru domeniul combaterii corupţiei, deoarece asigură, prin înfăptuirea, de către organele de stat abilitate, a măsurilor juridice, organizatorice, tehnice şi de altă natură, menite să apere viaţa, sănătatea, averea, precum şi alte drepturi şi interese legitime ale persoanelor menţionate şi ale membrilor familiilor acestora ori ale rudelor lor apropiate, împotriva acţiunilor şi atentatelor ilegale, care pot avea loc în urma declaraţiilor pe care le vor face. Legea prevede că aplicarea procedurii de protecţie de stat este considerată adecvată în cazul în care se constată dependenţa directă a poziţiei persoanei, căreia urmează să i se acorde protecţie de stat, de perspectiva depistării, prevenirii, curmării, cercetării şi descoperirii crimelor, precum şi a examinării judiciare a dosarelor penale ce ţin de crima organizată.

Printre subiecţii care pot beneficia de protecţia statului se numără: persoanele care au declarat organelor de drept despre crimele comise, au participat la depistarea, prevenirea, curmarea, cercetarea şi descoperirea acestora; martorii; părţile vătămate şi reprezentanţii lor legali în procesele penale; persoanele bănuite, învinuite, inculpaţii şi reprezentanţii lor legali în procesele penale, persoanele condamnate; rudele apropiate ale persoanelor enumerate mai sus şi soţul/soţia, părinţii şi copiii, înfietorii şi înfiaţii, fraţii şi surorile drepte, bunicii şi nepoţii, iar în cazuri excepţionale şi alte persoane, prin intermediul cărora se fac presiuni asupra persoanelor enumerate. Decizia privind aplicarea faţă de persoanele protejate a măsurilor de protecţie de stat ce ţin de măsurile ordinare se ia de către şeful organului, în a cărui procedură se află declaraţia (informaţia) despre crimă sau dosarul penal, iar efectuarea măsurilor de protecţie de stat privind persoanele protejate se pune în sarcina organelor afacerilor interne, organelor securităţii naţionale pentru dosarele aflate în procedura acestora sau atribuite în competenţa lor, precum şi în sarcina altor organe de stat, cărora li se poate atribui, în conformitate cu legislaţia în vigoare, efectuarea unor asemenea

măsuri. În componenţa organelor nominalizate, prin hotărîrea Guvernului, trebuie să se creeze subdiviziuni speciale.

Articolele 8 –15 din Lege stabilesc măsurile de protecţie pe care le considerăm adecvate şi eficiente, cu condiţia că statul va putea cu adevărat să le garanteze, lucru care după părerea noastră, nu este atît de simplu. Printre măsurile stipulate de lege vom menţiona următoarele:

- *paza personală, paza locuinţei şi averii;*
- *eliberarea mijloacelor speciale de apărare individuală, de legătură şi de informare privind pericolul;*
- *plasarea temporară în locuri lipsite de pericol;*
- *tăinuirea datelor despre persoana protejată;*
- *schimbarea locului de muncă (serviciu) sau studii;*
- *strămutarea în alt loc de trai, cu atribuire obligatorie a locuinţei (casă, apartament);*
- *schimbarea actelor de identitate, prin modificarea numelui, prenumelui şi patronimicului;*
- *schimbarea exteriorului;*
- *examinarea cauzei în şedinţă judiciară închisă.*

Trebuie să menţionăm că aceste măsuri pot fi aplicate numai cu consimţămîntul persoanei protejate şi fără a-i leza drepturile, libertăţile şi demnitatea personală. În final, vom menţiona că, deşi legea este foarte actuală şi necesară, conform tradiţiei noastre, nu a fost elaborat şi mecanismul realizării ei, nu au fost acordate resursele financiare aferente, legiuitorul limitîndu-se la declaraţia din art.19, precum că finanţarea şi asigurarea tehnico-materială a măsurilor de protecţie de stat privind persoanele protejate se efectuează din bugetul de stat, în conformitate cu legislaţia în vigoare.

4.6. Remedii legislative împotriva corupţiei politice: motivaţie şi proiect

Experienţa internaţională şi multitudinea de acte internaţionale la acest subiect demonstrează cu lux de amănunte că fenomenul corupţiei este un fenomen deosebit de periculos pentru funcţionarea democraţiilor moderne şi, totodată, deosebit de complex, sub aspectul soluţiilor pe care le solicită pentru prevenirea sa. Orice încercare de a aborda acest fenomen necesită o cunoaştere minuţioasă a contextului intern şi internaţional, o înţelegere lucidă şi exactă a izvoarelor care alimentează corupţia, dar şi a efectelor pe care le provoacă dezvoltarea sa nestingherită în cadrul instituţiilor statului, pînă la momentul în care statul va identifica şi va avea voinţa de a pune în aplicare soluţiile cele mai potrivite pentru prevenirea şi combaterea corupţiei.

Se ştie că acest fenomen al corupţiei sistemice este mai vizibil şi mai răspîndit în perioadele de schimbări de sistem, a unor tranziţii îndelungi, care înfruntă dificultăţi puternice la capitolul costurilor sale sociale şi al angajamentului instituţional, pe care autorităţile publice şi-l asumă, în efortul de modernizare a societăţii şi de tranziţie de la o formă de organizare a societăţii la alta. Nu face excepţie nici Republica Moldova, care a cunoscut în ultima decadă o înflorire vizibilă a condiţiilor generatoare de corupţie: schimbarea formei de proprietate, restructurarea întreprinderilor, apariţia de noi instituţii cu funcţii de control asupra economiei, reducerea rolului statului în economie, dar şi menţinerea unor provizorate juridice pe domeniile strategice ale reformei: sectorul energetic, transporturile, domeniile – monopol ale statului etc., ceea ce a produs cu necesitate numeroase consecinţe negative pentru domeniul social, politic, economic şi juridisdicţional, atingînd proporţii greu de imaginat, în virtutea faptului că fenomenul corupţiei, de cele mai multe ori, poate fi uşor perceput şi foarte greu de prins. Există prea puţină statistică asupra acestui fenomen, iar o politică bine organizată a statului în acest domeniu, inclusiv prin existenţa unui Plan Naţional de Acţiuni în domeniul prevenirii corupţiei, cu implicaţii directe asupra întregului domeniu de interes public, încă nu există în practică. Deşi Guvernul Republicii Moldova a adoptat, la 4.11.99, Programul de stat privind "combaterea criminalităţii, corupţiei şi protecţionismului", pentru anii 1999 – 2002, starea prevenirii şi combaterii corupţiei în republică nu s-a schimbat semnificativ, rămînînd la nivelul declaraţiilor de intenţii.

Analiza sistematică a acţiunilor întreprinse în această perioadă de către autorităţile aflate la guvernare atestă faptul că, începînd cu anul 1991, cea mai puternică performanţă a guvernărilor care au urmat a ţinut de "acapararea instituţiilor statului de către grupuri bine organizate de oameni corupţi", strîns legaţi

de structurile criminalităţii organizate şi structurile economiei tenebre, sprijiniţi de tradiţiile vii legate de perpetuarea relaţiilor extra-juridice şi extra-administrative, prin favoruri nejustificate pe criterii de rudenie ("cumătrismul", "nepotismul" şi alte "isme"), ceea ce a condus la agravarea dificultăţilor interne şi diminuarea substanţială a încrederii cetăţeanului în puterile statului de drept, în capacitatea statului de a asigura în mod efectiv ordinea de drept şi securitatea individuală a cetăţeanului. Mai multe sondaje efectuate de-a lungul acestei decade (OPINIA, IMAS, CIVITAS, ILIGACIU, MOLDOVA MODERNĂ) au semnalat în mod frecvent penetrarea adîncă a corupţiei în toate structurile statului şi instituirea unor reguli de joc, menite să perpetueze această structură de interese corupte pe sectoarele cheie ale vieţii sociale. Trebuie să menţionăm, totodată, că metodele tradiţionale de combatere şi prevenire a corupţiei, inclusiv prin constituirea unor structuri speciale de combatere a criminalităţii organizate, nu dau rezultatele aşteptate în ceea ce priveşte identificarea surselor şi modului în care aceste vicii instituţionalizate ar putea fi reduse, remediate şi scoase din practica obişnuită a oficialilor corupţi. Indiferenţa statului faţă de politicile de combatere şi prevenire a corupţiei, ineficienţa activităţii organelor de drept, pătrunderea corupţiei chiar şi printre cei care deţineau responsabilităţi directe în domeniul prevenirii corupţiei, au condus în timp la o adevărată cascadă a corupţiei, prin număr, intensitate, mărimea tranzacţiilor obţinute în urma traficului de servicii şi resurse publice, diminuarea pedepselor şi a sancţiunilor în sistemul judiciar, anularea şi, pînă la urmă, scoaterea din uz a oricăror măsuri juridice, penale, contravenţionale şi disciplinare, prin care statul ar fi putut face ordine şi disciplină la capitolul Serviciului Public. Constatăm că, în absenţa unui Plan Naţional privind combaterea şi prevenirea corupţiei, pornind de la eşaloanele de vîrf şi terminînd cu cele inferioare, în absenţa unei autorităţi la nivel naţional central în domeniul organizării, monitorizării şi supravegherii măsurilor luate în vederea stăvilirii procesului de dezagregare a statului prin acţiuni ilicite (trafic de autoritate, obţinerea de cîştiguri individuale din exerciţiul autorităţii publice), paşii pe care i-a întreprins statul pînă în prezent au fost în mare parte lipsiţi de vigoarea necesară şi, respectiv, iluzorii, pe termen lung.

Vom aduce în continuare cîteva exemple: La 27.06.96 a fost adoptată Legea privind combaterea corupţiei şi protecţionismului, dar nefiind discutată public şi nefiind conectată la legislaţia existentă, a fost calificată imediat de către mulţi jurişti şi experţi locali ca fiind de calitate foarte proastă, deoarece aplică o serie de formulări destul de confuze şi incerte, abuzează de anumite descrieri a de restricţii declarative, nereuşind să indice reperele necesare pentru buna conduită etică a persoanelor care deţin atribuţii oficiale şi/ sau funcţii de răspundere, nereuşind să stipuleze clar condiţiile şi modalitatea, prin care persoanele dovedite a fi corupte din cadrul serviciului de stat şi public ar putea fi private de exercitarea atribuţiilor lor, neelucidîndu-se în formule juridice explicite formele cele mai adecvate de responsabilitate pentru actele comise de corupţie şi de protecţionism. Vom menţiona de asemenea şi că sarcina primordială a statului este prevenirea corupţiei prin determinarea comportamentului persoanelor oficiale şi cu funcţii de răspundere, precum şi elaborarea mecanismului de autocurăţare a statului de persoane corupte şi de cele care au declinaţii la comiterea actelor de corupţie.

Din aceste considerente, grupul de autori ai prezentului proiect de lege, conducîndu-se de necesităţile stringente din societate privind combaterea şi prevenirea corupţiei, cît şi de unele standarde şi instrumente internaţionale fixate în Iniţiativa Anticorupţie a Pactului de Stabilitate pentru Europa de Sud-est, în Rezoluţia Adunării Generale a Naţiunilor Unite din 1997, în Programul de Acţiuni împotriva corupţiei, adoptat de Comitetul Miniştrilor al Consiliului Europei şi alte documente internaţionale, şi-au pus ca sarcină nu combaterea actelor criminale de corupţie, care deja s-au produs, ci crearea condiţiilor în care comiterea actelor de corupţie va fi redusă, dificilă şi pedepsită. Proiectul legii este constituit din 5 capitole şi 27 articole, avînd între ele o conexiune logic-juridică, reglementînd un set întreg de relaţii sociale, obiectul cărora este prevenirea corupţiei.

Capitolul I. Dispoziţii generale conţine evidenţierea scopului proiectului de lege. Articolul 1 determină scopurile acesteia, între care sînt incluse promovarea democraţiei, respectării drepturilor omului, dezvoltarea economică, precum şi crearea unor condiţii normale privind funcţionarea diferitor ramuri ale puterii de stat. În termeni juridici,

corupţia este definită ca un fenomen negativ, care *presupune folosirea abuzivă de către o persoană oficială sau cu funcţii de răspundere din sectorul public, cît şi din sectorul privat, a atribuţiilor de serviciu, în scopul obţinerii unor beneficii sau avantaje ilegale pentru sine sau pentru persoane terţe.*

Un element nou în această definiţie este faptul că sînt evidenţiaţi drept posibili subiecţi ai actelor de corupţie nu numai funcţionarii din sectorul public, ci şi cei din sectorul privat. În ceea ce priveşte calificarea subiecţilor corupţiei, în art.3 sînt nominalizate persoanele oficiale sau persoanele cu funcţii de răspundere, prin care termen ar trebui să înţelegem: "persoanele cărora li se acordă, temporar sau provizoriu, din numele unor autorităţi publice sau întreprinderi private, instituţii sau organizaţii de oricare alt gen, indiferent de tipul de proprietate sau formă juridică de organizare, în virtutea legii sau prin delegarea unor atribuţii, anumite drepturi şi obligaţii specifice, în vederea exercitării funcţiilor corespunzătoare lor, autorităţilor publice sau întreprinderii, organizaţiei, instituţiei, prin acţiuni adsministrative, de dispoziţie ori organizatorice". La prima vedere, utilizarea acestui termen de "persoane oficiale sau cu funcţii de răspundere" poate părea un pic vagă, dar avantajul lui este că permite includerea unui areal destul de vast de persoane publice, inclusiv a tuturor funcţionarilor care cad sub incidenţa Legii serviciului public, precum şi persoanele, al căror mod de alegere sau de numire este reglementat în mod expres prin prevederile Constituţiei Republicii Moldova, prin Codul Electoral şi alte legi, şi nu fac parte din categoria de funcţionari publici, precum şi diferite persoane responsabile (cu funcţii de răspundere) din organizaţii, întreprinderi şi instituţii, indiferent de forma de proprietate, cărora, prin lege, regulamente sau statute, li se acordă competenţe, în virtutea cărora se întemeiază relaţii şi raporturi cu persoane fizice sau juridice.

Pe de altă parte, în cuprinsul acestui proiect de lege, ca potenţiali subiecţi ai corupţiei sînt consideraţi nu doar cei care solicită, primesc (direct sau indirect) orice avantaj, ori acceptă oferirea acestuia sau promisiunile de a îndeplini sau a se abţine de la unele acţiuni (persoane corupte), ci şi persoanele care oferă, promit sau efectuează, direct sau indirect, o plată ilegală sau orice avantaj nedatorat sub orice formă, cu scopul sau în condiţiile specificate mai sus (persoane corupătoare). Cît priveşte autorităţile abilitate cu prevenirea corupţiei, în afară de organele tradiţionale ale statului (procuratura, poliţia, serviciul de informaţie), în art.4 sînt menţionate autorităţile publice centrale şi locale ale statului, precum şi întreprinderile, organizaţiile şi instituţiile, indiferent de forma de proprietate, care sînt obligate să exercite prevenirea corupţiei, în limitele competenţei lor atribuite de legislaţia în vigoare. Proiectul de lege prevede, de asemenea, crearea Comisiei Naţionale Anticorupţie, care va fi responsabilă de conducerea generală privind organizarea acţiunilor de combatere şi prevenire a corupţiei, cît şi coordonarea, monitorizarea şi controlul acestor acţiuni.

În Republica Moldova există mai multe organe de drept, dar nici unul dintre acestea, din păcate, nu este menit şi capabil, reieşind din funcţiile sale, să organizeze prevenirea corupţiei pe scară largă. Autorii proiectului curent de lege consideră că înlăturarea acestei lacune este posibilă doar prin formarea unui organism specializat pe lîngă Preşedintele ţării. Dat fiind faptul că, Comisia Naţională Anticorupţie, va conlucra cu organizaţiile necomerciale, partidele politice, mass-media, în domeniul prevenirii corupţiei, va verifica activitatea financiară a partidelor politice, inclusiv cheltuielile legate de campanii electorale, este greu de presupus că aceste funcţii ar putea fi exercitate de MAI, SIS sau Procuratură, care sînt obligaţi cu alte funcţii şi atribuţii de serviciu.

Un element nou, în activitatea combaterii şi prevenirii corupţiei, îl constituie faptul că în proiect este expres fixată cerinţa de elaborare şi lansare a unui Program Naţional Anticorupţie, adoptat de către Guvern sau Parlament. În opinia noastră, mai preferabil este Guvernul, care ar trebui să adopte prin Hotărîre de Guvern asemenea program. Ca variantă opţională (cel puţin, pentru discutarea sa în cadrul Comisiei specializate parlamentare) se propune constituirea nu doar a unei Comisii Naţionale la nivel central, ci şi a unor comisii anticorupţie judeţene, care vor constitui un mecanism unitar pe ansamblul ţării, destinat implementării şi supravegherii tuturor activităţilor concrete, monitorizării întregului efort naţional de organizare şi prevenire a corupţiei. Experienţa ilustrează cu vîrf şi îndesat că, în absenţa unor asemenea mecanisme simple, cu responsabilităţi concrete şi misiune clară a scopului funcţionării lor, există şanse foarte

mari ca orice lege să fie ignorată, şi orice noi acte normative să tolereze perpetuarea actelor de corupţie, stimularea nepotismului şi, respectiv, scăderea continuă a încrederii în puterile statului. Funcţiile acestei Comisii Naţionale ar putea fi organizate în felul următor :

Comisia Naţională Anti-Corupţie. Funcţii specifice:

Propunerea principalelor obiective şi priorităţi pentru Planul Naţional anti-corupţie

Susţinerea şi Elaborarea de Politici Sectoriale pentru Reducerea Corupţiei

Adaptarea Politicilor Sectoriale şi a Planului de Acţiuni la realităţile existente şi evoluţiile instituţionale

Discutarea Planului Naţional Anti-Corupţie în faţa unei audienţe cît mai largi şi popularizarea eforturilor întreprinse spre reducerea corupţiei

Efectuarea unor studii, sondaje şi investigaţii independente, pentru reducerea corupţiei

Implementarea şi monitorizarea Planului de acţiuni, introducerea de corective la Planul de reducere a corupţiei

Atragerea de resurse externe la implementarea Planului Naţional

Ideea introducerii în proiect a articolului 5, "Participarea societăţii civile în activitatea de prevenire a corupţiei", nu aparţine autorilor, ci reprezintă o exigenţă a practicii internaţionale, prin intermediul căreia asociaţiile obşteşti, fundaţiile, instituţiile şi alte organizaţii necomerciale participă în activitatea de prevenire a corupţiei, în limitele prevăzute de legislaţie, utilizînd anumite procedee şi mecanisme. Aceste activităţi exclud posibilitatea de a efectua activităţi de investigare şi de anchetă, activităţi ce sînt puse pe seama organelor de drept ale statului. Necesitatea introducerii şi desfăşurării unui şir de activităţi, în scopul prevenirii corupţiei sînt activităţi de utilitate publică, prin intermediul cărora statul are doar de cîştigat. Organizaţiile obşteşti nu solicită în mod necesar a fi finanţate din bugetul de stat, iar credibilitatea acestora în societate este destul de înaltă. Un şir de specialişti ai organizaţiilor obşteşti au fost instruiţi în străinătate şi posedă abilităţi de înţelegere a metodelor de prevenire a corupţiei în diferite medii, acumulînd experienţă din traininguri şi campanii de avertizare (care s-au adeverit a fi mai utile şi cu rezultate mai mari decît cele desfăşurate de instituţiile de stat). Relaţiile cu instituţiile internaţionale specializate în prevenirea corupţiei duc la faptul că studiile, rapoartele de cercetare efectuate de către organele societăţii civile reprezintă un barometru ce denotă starea adevărată de lucruri în ţară şi pot fi folosite de către organele de stat în definirea programelor naţionale anticorupţie.

Implicarea societăţii civile în prevenirea corupţiei şi punerea în seama acesteia a unui şir de responsabilităţi va ridica nivelul de colaborare între stat şi ONG-uri, şi va consolida eforturile statului în comun cu sectorul asociativ în vederea diminuării corupţiei. În urma activităţilor desfăşurate de către acestea, va creşte vădit responsabilitatea funcţionarilor publici, precum şi responsabilitatea cetăţenilor. În orice stat democratic, presa şi audiovizualul (indiferent de forma sa de proprietate) sînt calificate ca fiind cea de-a patra verigă a puterii în societate. Într-un şir de state ca Bulgaria, România, Croaţia, Cehia, Germania etc., după unele emisiuni transmise şi articole publicate în presă pe cazuri de corupţie în organele administraţiei de stat, organele de anchetă au deschis dosare penale, în urma cărora au fost demişi şi acuzaţi un şir de persoane ce ocupau funcţii cheie în stat. Rolul de "cîine de pază" al mass-media şi al audiovizualului este să scoată la iveală toate acele acte de corupţie şi să desfăşoare activităţi de prevenire a acesteia prin emisiuni televizate de instruire a cetăţenilor asupra unor cazuri de corupţie, va efectua campanii de conştientizare a populaţiei faţă de pericolul corupţiei. Credem că investirea prin lege, cu atribuţii speciale pentru protejarea surselor de informaţie în presă, pentru desfăşurarea unor investigaţii independente şi pentru publicarea de rapoarte imparţiale pe marginea acestor investigaţii, va spori rolul campaniei naţionale anti-corupţie, va creşte responsabilitatea şi autoritatea organelor care urmează a fi constituite şi va ajuta organelor de resort în procesul stabilirii dreptăţii şi echităţii sociale. Necesitatea punerii în seama organelor mass-media şi al audiovizualului a atributelor indicate în articolul 6 din proiect va facilita şi va ridica nivelul de cunoştinţe şi de eradicare a corupţiei, fapt ce va duce la scăderea infracţiunilor comise.

Capitolul II. Comportamentul persoanelor oficiale sau cu funcţii de răspundere. Proiectul conţine un compartiment special privind comportamentul persoanelor oficiale, inclusiv modul de procedură, în cazurile conflictului de interes, în cazul oferirii persoanei oficiale a avantajului necorespunzător, în cazurile primirii indicaţiilor ilegale, în alte situaţii delicate. Există părerea că acest capitol ar trebui să constituie o lege aparte, un Cod deontologic sau un capitol la Legea serviciului public. Nu negăm acest fapt, însă considerăm că acest comportament este binevenit şi în acest proiect de lege, dat fiind faptul că face parte din strategia generală privind combaterea corupţiei. Practica demonstrează că, în cazurile comiterii actelor de corupţie, în primul rînd sînt încălcate normele de comportare a persoanelor oficiale şi a celor cu funcţii de răspundere.

În primul rînd, articolul 7 stabileşte necesitatea unui comportament etic, persoanele oficiale sau cu funcţii de răspundere fiind obligate să activeze într-o manieră politic neutră, fără a încerca să submineze politicile, deciziile şi acţiunile autorităţilor publice, să servească loial autorităţilor naţionale, locale, regionale legitim constituite, fiind în acest scop oneşti, imparţiali, eficienţi, exercitîndu-şi drepturile şi obligaţiile cu sîrguinţă, echitate, înţelegere, reieşind exclusiv din interesele publice şi individuale ale cetăţenilor.

În al doilea rînd, considerăm importante şi principiile comportamentului oficial, inserate în articolul 8, cum ar fi: caracterul dezinteresat; integritate; obiectivitate; responsabilitate; transparenţă; onestitate. Aceste principii sînt extrase din Principiile stabilite în Codul Deontologic Model, adoptat de către Comitetul de Miniştri ai ţărilor membre ale Consiliului Europei (Republica Moldova s-a aliniat la ele prin calitatea de membru al Consiliului Europei) şi Standardele Nolan, aplicate în viaţa publică a Marii Britanii şi utilizate pe o scară largă şi în alte state.

În afară de aceste principii, proiectul conţine şi unele cerinţe de comportament concret al persoanelor oficiale sau cu funcţii de răspundere, în scopul prevenirii actelor de corupţie. Considerăm importantă prevederea, prin care persoana oficială sau cu funcţii de răspundere, care consideră că de la ea se cere să activeze în mod ilegal, necorespunzător sau împotriva principiilor sale etice, este în drept să nu îndeplinească ordinele sau indicaţiile respective, depunînd în acest scop o motivaţie scrisă conducătorului autorităţii publice, întreprinderii, organizaţiei sau instituţiei în care activează sau, după caz, comisiei respective anticorupţie.

Persoana oficială sau cu funcţii de răspundere este obligată să raporteze autorităţilor competente toate cazurile care vădesc anumite încălcări sau tentative de încălcare a prezentei legi, respectiv, este obligat să prezinte orice probă, informaţie sau suspiciune privind activitatea ilegală sau criminală legată de serviciul public ori în cadrul altei activităţi, care i-a devenit cunoscută pe parcurs. Considerăm aceasta o datorie civică a persoanelor vizate şi nu acţiuni de trădare a prietenilor, colegilor săi de serviciu. În acest sens, este necesar de introdus şi responsabilitatea, în cazul în care o persoană oficială sau cu funcţii de răspundere deţine probe sau informaţii privind comiterea actelor de corupţie şi nu le raportează.

Articolul 9 stabileşte comportamentul în cazul conflictului de interes. Conflictul de interese apare în situaţia în care persoana oficială sau cu funcţii de răspundere manifestă un astfel de interes privat, care influenţează sau poate influenţa exercitarea imparţială şi obiectivă a obligaţiilor sale oficiale. De obicei, aceasta duce la acte de corupţie şi, din aceste considerente, acest comportament trebuieşte stabilit cu claritate. În scopul eliminării complete a conflictului de interes, am considerat necesară interzicerea alegerii sau ocupării oricăror alte funcţii de către persoanele oficiale sau cu funcţii de răspundere, în organizaţiile, întreprinderile, instituţiile asupra cărora a exercitat supravegherea sau a emis hotărîri în favoarea acestora, timp de 1 an de zile, după ce s-a eliberat din funcţia oficială.

Articolul 10 conţine unele acţiuni obligatorii ale persoanei oficiale sau cu funcţii de răspundere. Am considerat necesar de a evidenţia, de exemplu, următoarele acţiuni:

- să aibă grijă ca nici o activitate a sa politică, sau implicarea în dezbateri politice ori publice să nu afecteze încrederea publicului şi bunul nume al instituţiei, în capacitatea sa de a exercita obligaţiile oficiale în mod imparţial şi loial;

• nu-şi va permite să fie folosită în serviciul unor scopuri politice;

• nu-şi va permite să fie plasată într-o situaţie în care va fi obligată să restituie un avantaj sau o favoare oricărei persoane sau organizaţii, întreprinderi sau instituţii;

• nu se va face susceptibilă, prin comportamentul său, de anumite angajamente personale sau de partizanat;

• nu va cere şi nu va accepta cadouri, favoruri, ospitalitate sau orice beneficiu, de altă natură, pentru sine, familia, rudele apropiate, prietenii săi sau persoane, cu care are sau a avut relaţii politice sau de business şi care pot influenţa imparţialitatea în exercitarea obligaţiilor, lucru care poate fi considerat drept recompensă, legată de exercitarea obligaţiilor sale.

După cum se poate observa, acest comportament obligatoriu, în cazul în care va fi onorat întocmai, va duce inevitabil la diminuarea efectelor corupţiei. Evident, îndeplinirea acestor cerinţe obligatorii nu este un lucru atît de simplu, dat fiind faptul că funcţionarii publici, persoanele cu funcţii de răspundere trebuie să fie educate în acest spirit. Deci, pentru implementarea unui comportament efectiv, nu este suficientă numai stabilirea acestuia ca regulă, ci se cere şi o activitate constantă de educaţie civică a funcţionarilor, a persoanelor cu funcţii de răspundere. Aceasta poate fi obţinută prin organizarea unor cursuri, traininguri şi alte forme de instruire publică. Subiectul bunei conduite, adică al unui comportament etic corespunzător aşteptat din partea oricărui funcţionar public, reprezintă o garanţie a încrederii reciproce între stat şi cetăţenii lui, de aceea, subiectul bunei conduite trebuie să fie o condiţie majoră la evaluarea performanţelor individuale al funcţionarilor publici, dar şi un subiect obligatoriu în cursurile de studii ale instituţiilor superioare de învăţămînt, la toate cursurile de perfecţionare a cadrelor.

O reglementare extrem de importantă o conţine articolul 11, care prevede obligaţiile persoanei oficiale sau cu funcţii de răspundere, responsabile pentru selectarea, angajarea şi promovarea cadrelor. Se ştie că acest domeniu este foarte vulnerabil, în cadrul Serviciului Public din Republica Moldova, deoarece de aici pornesc renumitele noastre "cumătrisme", "nepotisme" sau altfel spus: protecţionismul. Din aceste considerente, se interzice persoanelor oficiale sau cu funcţii de răspundere:

❍ participarea în procesul de selectare a cadrelor, care va include angajarea membrilor familiei sale sau a rudelor, precum şi a prietenilor săi;

❍ plasarea în directă subordonare sau în supravegherea persoanei oficiale ori cu funcţii de răspundere a rudelor acestuia, cum ar fi: tată, mama, frate, soră, unchi, tanti, soţ, soţie, fiu, fiică, fiu adoptiv, fiică adoptivă, nepot, nepoată;

❍ să folosească în mod fraudulos avantajele funcţiei exercitate, pentru angajarea sa în cîmpul muncii, în afara serviciului public;

În afară de aceasta, persoana oficială sau cu funcţii de răspundere, care supraveghează sau conduce activitatea altor persoane, este obligată să întreprindă măsuri rezonabile în vederea prevenirii corupţiei din partea personalului şi în legătură cu serviciul său. Aceste măsuri pot include determinarea şi adoptarea regulilor şi reglementărilor, educaţie şi pregătire profesională adecvată, cunoaşterea dificultăţilor financiare şi de altă natură ale subalternilor, comportare personală exemplară etc.

Capitolul III. Măsurile de prevenire a corupţiei. Acest capitol cuprinde un set de măsuri concrete, avînd drept scop identificarea şi specificarea acţiunilor care pot contribui decisiv la prevenirea corupţiei pe termen lung în stat. Art.12 este destinat prevenirii coruperii persoanelor care exercită o funcţie publică, stipulînd "depunerea la inspectoratul fiscal teritorial, precum şi la sediul Comisiei anti-corupţie naţionale şi celor teritoriale a unor declaraţii privind veniturile". Această reglementare nu reprezintă o noutate în legislaţia republicii noastre, dar ar trebui să menţionăm că, din experienţa înregistrată, urmează să tragem concluzia că această procedură deosebit de importantă pentru asigurarea funcţionării serviciului public nu are deocamdată efecte pozitive, atîta timp cît se va limita doar la depunerea declaraţiei, fără a fi însoţită de vre-un control ulterior (!).

Importanţa vitală a unui control riguros asupra declaraţiilor prezentate de către persoanele cu funcţii de răspundere reprezintă implicarea unui mecanism complex, care nu va afecta persoanele ce muncesc cinstit sau au surse de venit legale. Evi-

dent, această prevedere poate întîlni o rezistenţă puternică din partea multor persoane oficiale şi cu funcţii de răspundere, care nu vor dori să facă publice toate sursele de venit sau proprietăţile pe care şi le-au adunat prin metpde diferite de cele legale. În acest sens, considerăm că, la decizia Comisiei Naţionale Anticorupţie, unele informaţii pot să nu fie date publicităţii, cum ar fi de exemplu, mărimea cotei părţi în diferite SRL sau SA, ceea ce constituie o taină comercială. Totuşi informaţiile respective trebuiesc declarate sub obligaţia statului de a păstra în secret această taină. Acest capitol mai conţine şi obligaţia persoanelor angajate în funcţii publice, anual, iar după eliberarea din funcţie, anual, în decursul a trei ani, inclusiv după pensionare, să prezinte inspectoratului fiscal şi comisiei anticorupţie declaraţii, în care vor indica informaţii privind sursele de venit, precum şi orice afacere cu patrimoniu, în sumă mai mare de 300 salarii minime, efectuată după prezentarea ultimei declaraţii, indicînd la fel şi cadourile, veniturile sau serviciile obţinute în perioada respectivă în sumă mai mare de 300 salarii minime. Considerăm că aceasta va permite evitarea posibilelor abuzuri, rezultate în urma activităţilor întreprinse în perioada exercitării funcţiilor de serviciu, creîndu-şi unele avantaje pe viitor.

Dat fiind faptul că Legea serviciului public nu fixează cu claritate care funcţii publice se vor ocupa doar în temeiul unor concursuri publice, am considerat necesar să fixăm în prezentul articol că orice funcţie publică, care cade sub incidenţa Legii privind serviciul public, va fi ocupată numai în urma unui concurs, organizat în conformitate cu Regulamentul organizării concursurilor. Deoarece funcţionarii publici sînt remuneraţi din banii publici (bugetul de stat), este vital necesar ca ei să fie în realitate cei mai buni experţi, cei mai calificaţi profesionişti în domeniile pentru care sînt angajaţi, aceste calităţi făcînd imperios necesară selectarea riguroasă şi cu bune intenţii a procesului de recrutare de personal şi de înaintare în carieră a funcţionarilor publici. Este ştiut că în republică activează numeroase inspecţii, comitete, diverse grupuri de control, care au transformat aceste funcţii într-o sursă ilicită de venit. În acest sens, este strict necesar de a face în acest domeniu o ordine exemplară. În proiectul de lege prezentat, se propune ca orice control, organizat de persoanele oficiale sau cu funcţii de răspundere, în cadrul unor întreprinderi, organizaţii, instituţii, indiferent de tipul de proprietate şi forma juridică de organizare, să fie interzis, fără ordinul conducătorului de organizaţie, întreprindere, instituţie, cu înregistrarea într-un registru de strictă evidenţă. După efectuarea fiecărui control, se va face o dare de seamă, în care se va indica concret tipul de activităţi şi măsurile întreprinse în urma acţiunilor de control.

Pentru a le feri pe persoanele oficiale sau cu funcţii de răspundere de ispita de a împrumuta bani de la cei care au un interes în activitatea acestuia, sau de a nimeri într-o dependenţă materială pe care va trebui s-o onoreze, prin diferite servicii şi avantaje, considerăm oportună interzicerea împrumutării mijloacelor financiare, suma cărora depăşeşte 300 salarii minime, fără legalizarea notarială a tranzacţiei de împrumut. Din diferite sondaje de opinii este cunoscut faptul că domeniile cele mai vulnerabile corupţiei sînt cele în care se utilizează diferite contracte privind executarea lucrărilor publice, contracte privind acordarea de servicii şi aprovizionare, eliberarea diferitor autorizaţii.

Corupţia persistă şi în domeniul tranzacţiilor publice. Deoarece domeniile, în care corupţia s-a dezvoltat deosebit de puternic în ultimii ani, sînt mai mult sau mai puţin cunoscute, este necesar de a întreprinde unele măsuri concrete pentru a o preveni. În acest sens, în art.13 veţi putea găsi stipularea după care "toate mijloacele financiare şi bunurile materiale, care nu sînt reflectate în evidenţa contabilă sau provenienţa cărora nu se confirmă sau nu poate fi confirmată, se consideră drept avere fără stăpîn şi, respectiv, va fi iniţiată procedura trecerii lor, în baza hotărîrii instanţei de judecată, în folosul statului". Comisiile naţionale şi cele teritoriale sînt în drept să supună activitatea întreprinderii, organizaţiei sau instituţiei respective unui audit, în scopul stabilirii respectării prezentului articol, asigurînd taina comercială, în conformitate cu prevederile legii.

Cît priveşte atribuirea lucrărilor publice, a contractelor de servicii şi aprovizionare, acestea vor fi supuse unor proceduri transparente, care să permită o mai mare pluralitate de oferte concurente şi să asigure tratarea candidaţilor în mod egal. De asemenea, în domeniul de eliberare a diferitor autorizaţii, licenţe, se prevede că orice organizaţie, întreprindere, instituţie, indiferent de forma de proprietate, abilitată cu dreptul de

emitere a diferitor autorizaţii, va fi înregistrată în comisiile respective (teritoriale sau naţională) anticorupţie şi va prezenta raporturi privind autorizaţiile emise lunar.

Articolele 16 şi 17 din proiectul legii sînt consacrate finanţării partidelor politice şi campaniilor electorale şi au o deosebită importanţă, deoarece finanţarea partidelor politice constituie o sursă principală a corupţiei. Astăzi, în Republica Moldova, s-a format o situaţie în care partidele politice sînt dependente în cel mai înalt grad de finanţatorii lor direcţi, majoritatea cărora urmăresc interese corporative egoiste, şi pe care, odată ajunse în Parlament, partidele politice care obţin mandate în parlament, tacit le realizează. Ar fi o situaţie ideală, găsirea unei formule, prin care partidele politice nu ar mai fi dependente de sursele financiare străine. În acest sens, există reguli clare şi principii referitoare la prevenirea şi combaterea finanţării ilegale a partidelor politice şi a campaniilor electorale, racordate la principii constînd şi în diferite acte internaţionale.

De exemplu, Rezoluţia nr. (97) 24, adoptată de către Comitetul Miniştrilor ai Consiliului Europei, la 6 noiembrie 1997, la cea de-a 101 sesiune, cu privire la cele 20 de principii de bază pentru lupta contra corupţiei, în Punctul 15 se prevede următoarea formulă: "De a încuraja adoptarea de către reprezentanţii aleşi a codurilor deontologice şi de a promova regulile pentru finanţarea partidelor politice şi campaniilor electorale care ar preveni corupţia". În Concluziile Conferinţei a III-a a serviciilor specializate în lupta contra corupţiei, pentru problemele combaterii traficului de influenţă şi finanţării ilegale a partidelor politice organizată, în 1998, la Madrid, de către Consiliul Europei, au fost stabilite reguli şi principii standard pentru finanţarea partidelor politice, care urmează a fi implementate în legislaţia naţională şi anume:

1. Stabilirea unei limite mai ridicate a plafonului cheltuielilor partidelor politice şi campaniilor electorale, adică a unei limite care să corespundă necesităţilor reale de organizare şi desfăşurare a campaniilor electorale;
2. Finanţarea partidelor politice din bugetul de stat, după criteriul reprezentativităţii în Parlament;
3. Interzicerea donaţiilor persoanelor fizice şi juridice către partide sau limitarea acestor donaţii către partide, stabilindu-se plafonul maxim;
4. Interzicerea donaţiilor din surse neidentificate sau nedeclarate, inclusiv din partea altor state străine, a organizaţiilor, persoanelor fizice străine;
5. Asigurarea ca sursele de finanţare şi cheltuielile partidelor să fie transparente şi să fie publicate dările de seamă ale acestora ;
6. Constituirea unor autorităţi independente, cu mijloacele reale de anchetă, responsabile pentru controlul eficient al dărilor de seamă ale partidelor, cheltuielilor electorale şi averii reprezentanţilor aleşi ;
7. Stabilirea sancţiunilor pentru finanţarea ilegală a partidelor, atît pentru donatori cît şi pentru partide politice ;
8. Reglementarea problemei formării listelor candidaţilor partidului, în cadrul alegerilor.

Autorii au inclus aceste reguli în proiect şi au avut grijă ca proiectul să armonizeze cu proiectul în redacţie nouă al Legii privind partidele şi alte organizaţii social-politice, prezentat Parlamentului spre examinare. Reglementarea finanţării partidelor politice şi finanţarea acestora din partea statului constituie un moment esenţial, care ar contribui la micşorarea dependenţei partidelor de donaţiile persoanelor juridice şi fizice şi ar face ca pe listele partidelor să fie promovate persoane decente şi cu înalte calităţi profesionale. În afară de aceasta, prin reglementările respective s-ar crea condiţii favorabile pentru concurenţa liberă şi egală a diferitor forţe politice, în lupta pentru putere, s-ar asigura realizarea activităţii multilaterale a partidelor politice şi exercitarea eficace a funcţiilor acestora, ar ameliora viaţa politică a societăţii, inclusiv ar preveni şi combate corupţia politică, care constituie una din cele mai periculoase forme ale corupţiei.

Capitolul IV. Răspunderea pentru actele de corupţie. Capitolul respectiv se referă la răspunderea pentru actele de corupţie. Aceasta este o condiţie de fond pentru excluderea şi prevenirea actelor de corupţie. Persoanele care au comis acte de corupţie urmează a fi trase la răspundere penală, civilă, administrativă, în dependenţă de gravitatea actelor. Legea cu privire la prevenirea corupţiei este o lege cadru şi, în cazul adoptării acesteia, este necesar de elaborat propuneri în codurile respective, pentru stabilirea răspunderii juridice. De asemenea, în opinia autorilor, orice persoană oficială sau cu funcţii de răspundere, care a încălcat prevederile

prezentei legi, urmează a fi concediată sau demisă. Aceasta va permite de a înlătura de la funcţiile publice persoanele care au înclinaţie spre comiterea actelor de corupţie.

Foarte importante sînt normele privind dreptul cetăţenilor la despăgubire, în cazurile de corupţie, precum şi dreptul acestora la iniţierea procedurii civile. Aplicarea în practică a acestor prevederi va contribui la formarea poziţiei civice active a persoanelor, care au suferit pagube materiale în urma actului de corupţie. O reglementare importantă o conţine şi art. 23, care prevede măsuri de protecţie a persoanei oficiale sau cu funcţii de răspundere. Statul trebuie să întreprindă măsurile necesare pentru asigurarea respectării vieţii private a persoanei oficiale sau cu funcţii de răspundere; altfel aceştia se vor teme să scoată în vileag actele de corupţie sau pe cei care s-au făcut vinovaţi de comiterea acestor acte. Pentru prima dată, în istoria jurisprudenţei Moldovei, a fost formulată răspunderea persoanelor juridice, condiţiile şi formele acestei răspunderi. Legea cu privire la prevenirea corupţiei este o lege cadru şi, în cazul adoptării acesteia, este necesar de elaborat propuneri în codurile respective, pentru stabilirea răspunderii juridice, cît şi în alte acte legislative.

Capitolul V. Comisia Naţională Anticorupţie. Ultimul capitol din lege este destinat Comisiei Naţionale Anticorupţie, avînd în varianta sa opţională constituirea, în funcţie de necesitate, a unor comisii teritoriale anticorupţie, existenţa cărora însă impune o discuţie foarte serioasă a mandatului lor şi a riscurilor de birocratizare a diviziunilor teritoriale. Mai sus, am menţionat deja argumentele care stau la baza necesităţii de constituire a Comisiei Naţionale Anticorupţie. La acest capitol, ar trebui de adăugat următoarele precizări:

CNA trebuie să fie condusă de o persoană cu studii juridice superioare, avînd experienţă în domeniul juridic sau a apărării drepturilor omului de cel puţin 5 ani;

CNA trebuie să fie o instituţie publică independentă, care va funcţiona în mod continuu şi planificat, în cadrul Programului Naţional Anticorupţie, şi care va prezenta Rapoarte regulate Parlamentului şi Guvernului Republicii Moldova, fără a se afla în subordonarea directă a acestora. În componenţa CNA vor fi cooptate personalităţi care s-au remarcat prin conduita lor exemplară, prin motivaţiile lor cunoscute şi care reprezintă şi sectorul asociativ din Republica Moldova, presa independentă, care s-au manifestat drept promotori ai interesului public şi care au demonstrat o conduită exemplară pe parcursul funcţionării lor, experţi în domeniul dreptului, finanţelor publice, economiei;

Nu pot fi membri ai Comisiei miniştrii aflaţi în exerciţiul funcţiilor lor curente, conducătorii unor departamente de stat şi orice alte agenţii subordonate administraţiei centrale de stat, persoane oficiale sau cu funcţii de răspundere, care activează în diferite organizaţii publice sau private şi care pot să aibă un conflict nedeclarat de interese cu atribuţiile care vor fi delegate membrilor CNA;

Preşedintele CNA este confirmat în funcţia sa prin decret prezidenţial. Eliberarea din funcţie a preşedintelui Comisiei are loc la iniţiativa Şefului statului sau a 1/3 din membrii acesteia, prin decizia Comisiei Naţionale Anticorupţie, valabilă cu votul a 2/3 de membri.

Cît priveşte competenţele Comisiei Naţionale Anticorupţie, acestea pot fi mai mici sau mai mari, în dependenţă de felul în care îi văd organizate activităţile corespunzătoare legislatorii, dar este important de accentuat faptul că această Comisie trebuie să fie abilitată cu competenţe, care i-ar permite cea mai adecvată organizare, monitorizare şi desfăşurare a unui control privind activităţile anticorupţie. Din aceste considerente, Regulamentul pe care îl vor elabora şi care va fi confirmat de către Şeful statului, trebuie să prevadă drepturi de a organiza orice fel de activităţi pe care CNA le consideră necesare, să invite orice persoană oficială sau cu funcţii de răspundere pentru audieri, să efectueze în mod autonom anumite investigaţii proprii, să solicite organelor abilitate cu aceste atribuţii investigarea unor cazuri concrete de corupţie, după regulile stabilite de legislaţie, să solicite rapoarte privind activităţile de prevenire şi combatere a corupţiei din partea Ministerlor, Agenţiilor guvernamentale şi a unor alte instituţii publice sau private şi să ceară aplicarea sancţiunilor corespunzătoare faţă de oricine s-ar face vinovat de comiterea unor acte de corupţie, în corespundere cu legislaţia.

Art. 27 este ultimul articol din proiectul de lege şi prevede dispoziţii finale şi tranzitorii. Deşi autorii nu au urmat scrupulos la codificarea acestui articol toate procedurile de tehnică legislativă, ideea de bază pe care am dorit s-o accentuăm în acest articol este obligativitatea Guvernului:

- de a pune în practică un Plan Naţional privind combaterea şi prevenirea corupţiei şi de a identifica modalităţi practice de evaluare a realizării obiectivelor stabilite;
- de a elabora şi a prezenta Parlamentului propuneri pentru aducerea legislaţiei în concordanţă cu prezenta lege;
- de a aduce actele sale normative în conformitate cu prezenta lege;
- de a elaborarea un model de regulament intern privind prevenirea corupţiei, în activitatea fiecărei autorităţi publice, organizaţii, instituţii, întreprinderi, indiferent de tipul de proprietate şi forma juridică, precum şi în cea a subdiviziunilor subordonate acestora;
- de a întreprinde măsuri necesare, ca în programele de studii ale instituţiilor superioare de învăţământ, la toate cursurile de perfecţionare a cadrelor să fie inclusă studierea comportamentului etic şi obligatoriu al funcţionarilor publici.

Se cere de ajustat din start un Plan Naţional Anticorupţie la necesităţile stringente ale reformelor din societate; altminteri toate activităţile de prevenire şi de combatere a corupţiei ar putea avea aceeaşi soartă ca şi pînă acum. Pentru ca prezentul proiect de lege să dea rezultate în cazul în care va fi adoptat, este necesar de efectuat numeroase modificări în diverse acte legislative, iar alte modificări se vor cere adoptate, în conformitate cu prevederile acestei legi. Este necesar de revăzut proiectul Codului de procedură penală, Codul de procedură civilă, Codul Penal, Codul civil, Legea Serviciului Public, pentru a fi aduse în conformitate cu standardele europene şi internaţionale în domeniul prevenirii şi combaterii corupţiei. În conformitate cu instrumentele internaţionale (Convenţia Penală împotriva Corupţiei, Convenţia Civilă împotriva corupţiei şi Convenţia cu privire la măsurile de contracarare a spălării banilor), aceste amendamente reprezintă o urgenţă legislativă. Se impune de adoptat şi un Cod de conduită a funcţionarilor publici, care ar iniţia o practică de reglementare diferenţiată, între diverse categorii de oficiali, a responsabilităţilor specifice diferitor ramuri ale puterii şi instituţii publice. La rîndul său, Comisia Naţională Anticorupţie va monitoriza, la nivel naţional, toate aceste activităţi, stabilite prin prezenta lege, inclusiv ceea ce trebuie să întreprindă Guvernul.

Partea a V-a. Standarde internaţionale şi Percepţia Publică – ca factori coagulanţi ai intoleranţei faţă de corupţie

5.1. Acţiuni şi activităţi proiectate: rolul unui Plan de Acţiuni împotriva Corupţiei în Republica Moldova şi locul Transparency-Moldova în promovarea acestui Plan
5.2. Proiectul de Lege cu privire la prevenirea corupţiei.
5.3. Convenţii internaţionale ratificate de Republica Moldova şi neratificate
Bibliografie

5.1. Acţiuni şi activităţi proiectate: rolul unui Plan de Acţiuni împotriva Corupţiei în Republica Moldova şi locul Transparency-Moldova în promovarea acestui Plan

Vorbind despre priorităţile care stau în faţa societăţii moldoveneşti, ar trebui de remarcat exemplul Bulgariei, care a desfăşurat, în perioada anilor 1999-2001, una dintre cele mai reuşite strategii de diminuare a corupţiei în Europa de sud-est, urmînd o Strategie foarte clară şi atrăgînd simpatia cetăţenilor pentru acţiunile clare şi concrete ale Planului de acţiuni chemat să diminueze corupţia. Elaborarea unui Plan similar pentru Republica Moldova reprezintă, cu siguranţă, o prioritate de primă mărime pentru societatea civilă şi autorităţile publice, înţelegînd acest Plan drept o formă de cooperare între diverşi actori: publici – privaţi – neguvernamentali, în beneficiul interesului public. În capitolul precedent, am prezentat un proiect de lege şi instituţiile care ar trebui să fie responsabile pentru implementarea unui ansamblu de măsuri la nivel naţional, a unor politici şi opţiuni de creştere a profesionalismului judecătorilor, funcţionarilor publici şi a auditorilor publici, pentru a se găsi soluţii concrete cazurilor existente de corupţie. În continuare, vom trece în revistă o serie de priorităţi, pe domenii de referinţă:

Administraţia Publică: transparenţa şi aspectele instituţionale. De însoţit orice măsuri orientate spre consolidarea statutului şi a calificării profesionale a funcţionarilor publici cu mecanisme specifice de prevenire a conflictelor de interese şi de întărire a controlului intern;

De modificat mecanismele pentru protecţia funcţionarilor publici, astfel, încît aceasta să asigure înlocuirea necomplicată a angajaţilor corupţi din poziţiile deţinute;

De transferat anumite funcţii ale administraţiei de stat către organizaţiile neguvernamentale recunoscute, ceea ce se presupune să aibă un impact pozitiv asupra relaţiilor dintre societatea civilă şi stat, întărind în acest fel un model democratic de prevenire a corupţiei;

De promovat o campanie naţională anti-corupţie ca o prioritate a tuturor organelor de asigurare a ordinii publice şi a legalităţii, însemnînd o consolidare continuă a nivelului organizatoric al departamentelor interne de control, în cadrul administraţiei publice şi dezvoltarea unor resurse/mecanisme interne de prevenire şi investigare a cazurilor de corupţie;

De amendat Legea privind accesul la informaţia publică, în compartimentul numit "secretul de stat" şi "obţinerea de informaţie".

Legislaţie

Legislaţia penală care se aplică în Republica Moldova ar trebui să fie dezvoltată astfel, încît:

Să diferenţieze răspunderea pentru diverse tipuri de implicare în acţiuni sau tranzacţii de corupţie, în corespundere cu prevederile Convenţiei de Drept Penal a Consiliului Europei (cele mai aspre pedepse să se aplice mituirilor pasive ale magistraţilor, iar mitele luate de către oficialii municipali ar trebui să fie de asemenea încadrate de prevederi penale;

Ar trebui ca solicitarea de mită să cadă de asemenea sub incidenţa Codului Penal;

Ar trebui de încadrat în Codul Penal şi traficul de influenţă, dar nu înainte de adoptarea adecvată a unei Legi speciale privind acţiunile de ifluenţare legală (lobby);

Ar trebui de încadrat în Codul Penal acţiunile prin care anumite entităţi legale şi-au însuşit proprietăţile lor, prin intermediul unor acte de corupţie sau criminale;

Ar trebui de scos de sub incidenţa Codului Penal provocarea la mită, în cazurile în care se poate stabili o cooperare specială cu serviciile de investigaţie şi procuratură.

Legislaţia civilă ar trebui să fie amendată astfel încît să asigure garanţii mai eficiente şi mai flexibile pentru restabilirea în drepturi a cetăţenilor, care au fost afectaţi de către administraţia publică prin acţiuni, definite drept "conflicte de interes", şi în general să contribuie la o mai mare transparenţă în activităţile AP;

Ar trebui de amendat legislaţia astfel, încît să permită confiscarea proprietăţilor obţinute ca rezultat al unor activităţi criminale, inversînd obligaţia adunării probelor către subiectul investigat;

Justiţia

De încurajat un sistem de educaţie continuă a judecătorilor aflaţi în exerciţiul funcţiilor, şi a noilor judecători, procurorilor, avocaţilor şi altor angajaţi judiciari, stabilind criterii mai clare de promovare în carieră şi identificînd noi modalităţi de îmbunătăţire a calificării profesionale a magistraţilor;

Desfăşurarea unor numiri şi promovări ale cadrelor din justiţie, pe baza unor concursuri deschise, stabilirea unor evaluări de performanţe pentru magistraţii care deţin anumite poziţii, pentru cel puţin 3 ani, după care aceştia ar putea să continue deţinerea acestor funcţii pe viaţă. Introducerea unor teste psihologice pentru magistraţii nou primiţi.

Curtea Supremă de Justiţie ar trebui să-şi dezvolte şi să-şi adopte criterii transparente pentru numiri, promovări sau sancţionări administrative, impuse asupra judecătorilor, procurorilor sau altor categorii judiciare;

Dezvoltarea unui sistem de control şi de evaluare a standardelor unui comportament profesional pentru magistraţi, inclusiv prin stabilirea unor îmbunătăţiri ale procedurilor de scoatere a imunităţii, în cazurile de cercetare penală;

Crearea unui departament special pentru investigarea tuturor cazurilor de corupţie în fiecare ramură a sistemului judiciar.

Partidele politice

Reducerea surselor de finanţare la cotizaţiile de membru, donaţii şi sprijin electoral pentru campanie, eliminarea (sau limitarea) oricăror alte activităţi comerciale ale partidelor politice;

Introducerea obligativităţii publicării listelor de donatori, inclusiv pentru campaniile individuale (candidaţi independenţi), interzicînd în mod explicit monopolul guvernamental la finanţarea partidelor politice sau a unor membri ai Parlamentului;

Implementarea eficientă a prevederilor care să oblige partidele politice să-şi publice în fiecare an rapoartele financiare;

Înăsprirea sancţiunilor pentru nerespectarea legislaţiei;

Examinarea unor modalităţi de reducere a posibilităţilor de corupţie la formarea listelor de partid, de exemplu, testarea sistemului electoral proporţional postelectoral;

Examinarea aspectelor pozitive şi negative pentru procesul electoral şi democratizarea societăţii a obligativităţii votului (sancţiuni pentru neparticiparea la vot).

Administraţia publică locală

Identificarea sferelor de activitate municipală care sînt cel mai frecvent expuse presiunilor de corupţie şi dezvoltarea unor proceduri şi reglementări interne care să reducă orice condiţii favorabile pentru corupţie;

Introducerea unor proceduri financiare clare şi credibile;

Prevenirea oricăror posiblităţi de corupţie în procesul informatizării administraţiei municipale şi comunale;

Organizarea unor audituri interne şi externe periodice pentru activităţile administraţiei publice locale;

Creşterea controlului şi formularea clară a responsabilităţilor pentru fiecare angajat municipal;

Solicitarea expresă adresată angajaţilor municipali/comunali de a-şi declara orice interes personal sau de afaceri, la rezolvarea unor chestiuni de serviciu, şi extinderea cercului de persoane obligate să-şi publice veniturile lor;

Promovarea unei atitudini adecvate între "furnizor de servicii - client" printre angajaţii municipali faţă de cetăţeni, opus faţă de atitudinea ca faţă de simpli vizitatori;

Reducerea numărului de permise şi licenţe necesare, facilitarea procedurilor existente şi eliminarea oricăror decizii discreţionare/arbitrare luate faţă de organismele administrative;

Stabilirea unor reguli şi criterii clare de cooperare cu iniţiativa privată, promovarea unor politici active din partea autorităţilor municipale, pentru a scoate la "lumină" diverse segmente ale "economiei tenebre";

Oferirea accesului la informaţie pentru toţi cetăţenii, ONG-uri, mass-media şi iniţiativa privată asupra tuturor activităţilor administraţiei publice locale;

Atragerea sectorului asociativ, a sindicatelor şi asociaţiilor de business la implementarea controlului civil şi participativ asupra activităţilor desfăşurate de către consiliile municipale şi a administraţiei municipale (în special, a managementului patrimonial);

Popularizarea pe larg a unor practici pozitive printre autorităţile publice locale din Republica Moldova;

Constituirea unor organe independente pentru verificarea cazurilor de încălcare a legislaţiei de către autorităţile publice locale, şi dezvoltarea unor instituţii de ombudsman pentru APL;

Coordonarea activităţilor legate de prevenirea corupţiei în APL cu alte autorităţi publice naţionale şi regionale;

Bibliografie

1. Legea privind partidele şi alte organizaţii social-politice, republicată în Monitorul Oficial nr. 53 din 04. 05. 2000, art. 340, cu toate modificările şi completările introduse, dînd articolelor o nouă numerotare.

2. Codul electoral al Republicii Moldova, CUANT, Chişinău, 1999.

3. Chiuzbaian Gavril, "Exerciţiul puterii", Lumina LEX CONTINENT, Bucureşti, 2000

4. Deleanu Ion, prof. dr. "Dreptul constituţional şi instituţii politice", Editura Europa Nova, Bucureşti, 1996.

5. Юдин Юрий, «Политические партии и право в современном "осударстве», Издательский Дом ФОРУМ, Москва, 1998.

6. Concluziile Conferinţei a III-a a serviciilor specializate în lupta contra corupţiei pentru problemele combaterii traficului de influenţă şi finanţării ilegale a partidelor politice.

7. Proiectul Recomandărilor Comitetului de Miniştri ai ţărilor membre ale Consiliului Europei cu privire la regulile comune referitoare la prevenirea corupţiei în finanţarea partidelor politice şi campaniilor electorale.

8. Аспекты финансирования политических партий, Доктор Майкл Пинто-Душинский, материалы круглого стола, 18.12.1997, организованного Международным Фондом Избирательных Систем и Центральной Избирательной Коммисии Российской Федерации.

9. Международный обзор уголовной политики, № 41-42, 1993, Предупреждение преступности и уголовное правосудие в контексте развития; Реальности и перспективы международного сотрудничества; Практические меры борьбы с коррупцией, Нью-Йорк, 1993.

10. Arnold J.Heidenheimer, Political Corruption, Readings in Comparative Analysis, Holt, Rinehartk, 1970, pag. 3.

11. Coruption in Politics, Encyclopaedia of Political Science, Political economy, and US History, Chicago, 1982, 672.

12. Citat după W.F.Wertheim, Sociological Aspects of Corruption in Southeast Asia, în Arnold J.Heidenheimer, Political Corruption, New York, 1970, pag. 195.

13. Ronald Wraith and Edgar Simpkins, Corruption in developing countries, London, 1963, pag.12-13.

14. Samuel P.Huntington, Assessing Effects, Toxic and Tonic, Political Corruption, New York, 1970, pag. 497.

15. Webster, Third New International Dictionary.

16. A.Dolgov, Criminologia, Manual pentru instituţiile de învăţămînt juridic superior, INFRAM-NORMA, Moskva, 1997, pag. 506.

17. Prawer Jhabvala, The nature of passion, New York, Norton, 1956, pag. 56.

18. Corupţia, ARC, Chişinău, 2000.

19. "Corruption and Quality of Governance", raport pregătit de către Centrul pentru Studii Strategice şi Transparenţă – Moldova, cu sprijinul Băncii Mondiale, UN/UNDP Moldova, şi susţinerea financiară a Ambasadei SUA din Republica Moldova.

20. Codul de Procedură Penală al Republicii Moldova, art.22, alin.1.

21. Codul de Procedură Civilă al Republicii Moldova, art. 19.

22. Board of Ethics, King county, USA.

23. BBC World Service, 17 March, 2000.

24. Aspecte ale conflictului transnistrean, Institutul de politici publice, Chişinău, Ştiinţa, 2001.

Convenţia penală cu privire la corupţie

Strasburg, 27.01.1999

Preambul

Statele membre al Consiliului Europei şi alte state semnatare ale prezentei Convenţii;

Considerînd că scopul Consiliului Europei îl constituie realizarea unei unităţi mai strînse între membrii săi;

Recunoscînd importanţa consolidării cooperării cu alte state semnatare ale prezentei Convenţii;

Fiind convinse de necesitatea promovării, în mod prioritar, a unei politici penale comune, în vederea protecţiei societăţii împotriva corupţiei, prin adoptarea unei legislaţii potrivite şi a unor măsuri preventive adecvate;

Subliniind că corupţia constituie o ameninţare pentru preeminenţa dreptului, democraţie şi drepturile omului, subminează principiile bunei administrări, echităţii şi justiţiei sociale, denaturează concurenţa, împiedică dezvoltarea economică şi periclitează stabilitatea instituţiilor democratice şi temelia morală a societăţii;

Fiind convinse că eficacitatea luptei împotriva corupţiei trece pritr-o cooperare internaţională penală intensivă, rapidă şi adaptată în materie penală;

Apreciind dezvoltarea recentă, ce contribuie la ameliorarea conştientizării şi cooperării la nivel internaţional în lupta împotriva corupţiei prin acţiunile întreprinse de către Naţiunile Unite, Banca Mondială, Fondul Monetar Internaţional, Organizaţia Mondială a Comerţului, Organizaţia Statelor Americane, OCDE şi Uniunea Europeană;

Ţinînd cont de programul de acţiuni împotriva corupţiei, adoptat de către Comitetul Miniştrilor al Consiliului Europei, în noiembrie 1996, care rezultă din recomandările celei de-a XIX-a Conferinţe a Miniştrilor europeni ai Justiţiei (La Valeta, 1994);

Menţionînd, în acest context, importanţa participării statelor nemembre la activităţile Consiliului Europei împotriva corupţiei şi apreciind contribuţia lor preţioasă în aplicarea Programului de acţiune împotriva corupţiei;

Menţionînd de asemenea că Rezoluţia nr. 1 adoptată de către Miniştrii europeni ai Justiţiei, în cadrul celei de-a XXI-a Conferinţe (Praga, 1997), apelează la punerea rapidă în aplicare a Programului de acţiune împotriva corupţiei şi recomandă, în special, elaborarea unei convenţii penale cu privire la corupţie, prevăzînd incriminarea coordonată a infracţiunilor de corupţie, o cooperare intensă pentru urmărirea unor astfel de infracţiuni şi un mecanism de supraveghere eficient deschis Statelor membre şi Statelor nemembre pe picior de egalitate;

Menţionînd dorinţa Şefilor de Stat şi de Guvern ai Consiliului Europei care, au decis, în cadrul celui de-al Doilea Summit, care s-a desfăşurat la Strasbourg la 10 şi 11 octombrie 1997, să caute răspunsuri comune contra sfidărilor puse prin extinderea corupţiei şi au adoptat un Plan de acţiune cu privire la promovarea cooperării în lupta împotriva corupţiei, incluzînd şi relaţiile sale cu crima organizată şi spălarea banilor, împuternicite de Comitetul Miniştrilor, în special să finalizeze în timp util lucrările de elaborare a instrumentelor juridice internaţionale, conform Programului de acţiune împotriva corupţiei;

Considerînd de asemenea că Rezoluţia (27) 24 referitoare la 20 de principii fundamentale pentru lupta împotriva corupţiei, adoptată la 6 noiembrie 1997, de către Comitetul Miniştrilor, cu ocazia celei de-a 101 Sesiuni, pune în evidenţă necesitatea de a finaliza în timp util elaborarea instrumentelor juridice internaţionale pentru executarea Programului de acţiune împotriva corupţiei,

ţinînd cont de Rezoluţia (98) 7 cu privire la autorizarea Acordului parţial lărgit care stabileşte "Grupul de State împotriva Corupţiei – GRECO",

adoptată în cadrul celei de-a 102 sesiuni a Comitetului Miniştrilor, la 4 mai 1998, ce are drept scop ameliorarea capacităţii membrilor săi de a lupta împotriva corupţiei prin supravegherea punerii în aplicare a angajamentelor lor în acest domeniu,

Au convenit asupra celor ce urmează:

CAPITOLUL I – Terminologie

Articolul 1 — Terminologie

În scopurile prezentei Convenţii:

a) Expresia "agent public" este interpretată cu referire la definiţia de "funcţionar", "funcţionar public", "primar", "ministru" sau "judecător" în dreptul naţional al Statului în care persoana în cauză exercită această funcţie şi acea care este folosită în dreptul său penal;

b) termenul "judecător", care figurează în alineatul susmenţionat, cuprinde membrii procuraturii şi persoanele care exercită funcţii judiciare;

c) în cazul urmăririlor, cu implicarea unui agent public al altui Stat, Statul care urmăreşte nu poate să aplice definiţia de agent public decît în măsura în care această definiţie este compatibilă cu dreptul său naţional;

d) "persoană juridică" se mai zice la orice entitate care are acest statut, în virtutea dreptului naţional aplicabil, excepţii făcute de statele ori de alte entităţi publice în exerciţiul prerogativelor lor de putere publică şi de organizaţii internaţionale publice.

CAPITOLUL II – Măsuri care pot fi luate la nivel naţional

Articolul 2 — Corupția activă a agenților publici naționali

Fiecare Parte adoptă măsuri legislative şi alte măsuri necesare pentru a stabili drept infracţiune penală, conform dreptului său intern, în cazul cînd actul a fost comis intenţionat, faptul de a propune, oferi sau de a da, direct sau indirect, orice avantaj nedatorat unui agent public, pentru el însuşi sau pentru altcineva, pentru ca el să înfăptuiască sau să se abţină să înfăptuiască un act în exerciţiul funcţiunii lor.

Articolul 3 — Corupția pasivă a agenților publici naționali

Fiecare Parte adoptă măsuri legislative şi alte măsuri necesare, pentru a stabili drept infracţiune penală, în conformitate cu dreptul său intern, actele comise intenţionat, atunci cînd unul din agenţii săi publici solicită ori primeşte, direct sau indirect, orice avantaj nedatorat pentru el însuşi sau pentru oricine altcineva sau acceptă oferirea acestuia ori promisiunea de a îndeplini sau de a se abţine de la îndeplinirea unui act în exerciţiul funcţiunilor lor.

Artiucolul 4 – Corupția membrilor adunărilor publice naționle

Fiecare Parte adoptă măsuri legislative şi alte măsuri necesare, pentru a stabili drept infracţiune penală, în conformitate cu dreptul său intern, actele vizate în articolele 2 şi 3, atunci cînd ele implică un agent public al oricărui alt stat.

Articolul 6 — Corupția membrilor adunărilor publice străine

Fiecare Parte adoptă măsuri legislative şi alte măsuri necesare, pentru a stabili drept infracţiune penală, în conformitate cu dreptul său intern, actele vizate în articolul 2 şi 3, atunci cînd ele implică orice persoană membră a unei oarecare adunări publice, care exercită puteri legislative sau administartive ale oricărui alt stat.

Articolul 7 — Corupția activă în sectorul privat

Fiecare Parte adoptă măsurile legislative sau alte măsuri necesare, pentru a stabili drept infracţiune penală, în conformitate cu dreptul său intern, în cazul cînd actul a fost comis intenţionat, în cadrul unei activităţi comerciale, faptul de a promite, da a oferi sau de a da, direct sau indirect, orice avantaj nedatorat oricărei persoane care conduce sau este angajat în cadrul unei entităţi din sectorul privat, pentru ea însăşi sau pentru altcineva, pentru ca persoana să înfăptuiască sau să se abţină de la înfăptuirea unui act de violare a îndatoririlor sale.

Articolul 8 — Corupția pasivă în sectorul privat

Fiecare Parte adoptă măsuri legislative şi alte măsuri necesare, pentru a stabili drept infracţiune penală, în conformitate cu dreptul său intern, atunci cînd actul a fost comis intenţionat, în cadrul unei activităţi comerciale, acţiunea de solicitare sau primire, direct sau indirect, sau prin intermediul unei terţe persoane, a unui avantaj nedatorat sau

să accepte oferirea sau promisiunea, pentru ea înşăşi sau pentru oricine altcineva, pentru ca ea să înfăpuiască sau să se abţină de la înfăptuirea unui act de violare a îndatoririlor sale, pentru orice persoană care conduce sau lucrează pentru o entitate a sectorului privat.

Articolul 9 — Corupția funcționarilor internaționali

Fiecare Parte adoptă măsuri legislative şi alte măsuri necesare, pentru a stabili drept infracţiune penală, în conformitate cu dreptul său intern, actele menţionate în articolele 2 şi 3, atunci cînd ele implică orice persoană care este funcţionar sau agent contractual, în sensul statutului de agent, al oricărei organizaţii publice internaţionale sau supranaţionale, la care Partea este membră, cît şi orice persoană, fie ea separată ori nu de o astfel de organizaţie, care exercită funcţii ce corespund aşa-numitor funcţionari sau agenţi.

Articolul 10 — Corupția membrilor adunărilor parlamentelor internaționale

Fiecare Parte adoptă măsuri legislative şi alte măsuri necesare, pentru a stabili drept infracţiune penală, în conformitate cu dreptul său intern, actele vizate în articolul 4, atunci cînd ele implică orice persoană membră a unei adunări parlamentare a unei organizaţii internaţionale sau supranaţionale la care Partea este membră.

Articolul 11 — Corupția judecătorilor și agenților curților internaționale

Fiecare Parte adoptă măsuri legislative şi alte măsuri necesare, pentru a stabili drept infracţiune penală, în conformitate cu dreptul său intern, actele menţionate în articolele 2 şi 3, atunci cînd ele implică orice persoană care exercită funcţii judiciare la o curte internaţională, a cărei competenţă este acceptată de către Parte, sau orice funcţionar la grefa unei astfel de curţi.

Articolul 12 — Traficul de influență

Fiecare Parte adoptă măsuri legislative şi alte măsuri care se manifestă necesare, pentru a stabili drept infracţiune penală, în conformitate cu dreptul său intern, atunci cînd actul a fost comis intenţionat, faptul de a propune, de a oferi sau de a da, direct sau indirect, orice avantaj nedatorat ca remunerare oricui cine afirmă sau confirmă că este capabil să exercite o influienţă asupra luării deciziei de către oricare persoană vizată în articolele 2, 4-6, 9-11, fie că avantajul nedatorat este pentru el însuşi sau pentru altcineva, cît şi faptul de a solicita, de a primi sau de accepta oferta sau promisiunea în calitate de remunerare pentru aşa numita influenţă, fie că influenţa să fie sau nu exercitată, sau că influenţa presupusă a produs sau nu rezultatul scontat.

Articolul 13 — Spălarea veniturilor provenite din delictele de corupție

Fiecare Parte adoptă măsuri legislative şi alte măsuri necesare, pentru a stabili drept infracţiune penală, în conformitate cu dreptul său intern, actele menţionate în Convenţia Consiliului Europei cu privire la spălarea, depistarea, reţinerea şi confiscarea produselor infracţiunilor (STE NR. 141), art.6, paragraful 1 şi 2, în condiţiile prevăzute de ea, atunci cînd infracţiunea principală este constituită din una din infracţiunile stabilite în virtutea articolelor 2-12 ale prezentei Convenţii, în măsura în care Partea nu a formulat rezerve sau declaraţii cu privire la aceste infracţiuni sau nu consideră aceste infracţiuni ca infracţiuni grave în raport cu legislaţia cu privire la spălarea banilor.

Articolul 14 — Infracțiuni de contabilitate

Fiecare Parte adoptă măsuri legislative şi alte măsuri necesare pentru stabilirea unei infracţiuni susceptibile unei sancţiuni penale sau altor tipuri de sancţiuni, în conformitate cu dreptul său intern, atunci cînd ele sînt comise intenţionat, actele sau lacunele următoare, menite să comită, ascuns sau deghizat, infracţiuni vizate în articolele 2-12, în măsura în care Partea nu a formulat rezerve sau declaraţii:

a) de a stabili sau de a utiliza o factură sau oricare alt document sau înscris contabil, care conţine informaţii false sau incomplete;
b) de a omite, în mod ilicit, contabilizarea unei plăţi.

Articolul 15 — Actele de participare

Fiecare Parte adoptă măsuri legislative şi alte măsuri necesare de a stabili drept infracţiune penală, în conformitate cu dreptul său intern, orice act de compicitate la una din infracţiunile penale stabilite în virtutea prezentei Convenţii.

Articolul 16 — Imunitate

Dispoziţiile prezentei Convenţii nu aduc prejudicii materiale sau morale atît dispoziţiilor oricărui tratat, protocol sau statut, cît şi textelor de aplicare, în ceea ce priveşte ridicarea imunităţii.

Articolul 17 — Competența

1.Fiecare Parte adoptă măsuri legislative şi alte măsuri necesare pentru stabilirea competenţei sale faţă de o infracţiune penală stabilită în virtutea articolelor 2-14 ale prezentei Convenţii, atunci cînd:

a) infracţiunea este comisă în întregime sau parţial pe teritoriul său;
b) autorul infracţiunii este unul din cetăţenii săi, unul din agenţii publici sau unul din membrii adunărilor publice naţionale;
c) infracţiunea implică unul din agenţii săi publici sau membrii adunărilor sale publice naţionale sau orice persoană vizată în articolele 9-11, care este în acelaşi timp unul din cetăţenii săi.

2. Fiecare Stat, la momentul semnării sau depunerii instrumentului său de ratificare, de acceptare, de aprobare sau de aderare, poate adresa Secretarului General al Consiliului Europei o declaraţie, prin care să precizeze că el îşi asumă dreptul să nu aplice, sau să nu aplice decît în cazuri sau condiţii specifice normele de competenţă definite în paragrafele 1 b) şi c) ale prezentului articol sau a unei oarecare părţi a acestor paragrafe.

3. Atunci cînd o Parte a folosit posibilitatea de rezervă prevăzută în paragraful 2 al prezentului articol, ea adoptă măsurile necesare pentru stabilirea competenţei sale faţă de infracţiunile penale, stabilite în virtutea prezentei Convenţii, în cazul cînd autorul presupus al infracţiunii este prezent pe teritoriul său şi nu poate să fie extrădat altei Părţi doar din cauza cetăţeniei sale, după o cerere de extrădare.

4. Prezenta Convenţie nu exclude exercitarea de către o Parte a oricărei competenţe penale, stabilite în conformitate cu dreptul său intern.

Articolul 18 — Responsabilitatea persoanelor juridice

1. Fiecare Parte adoptă măsuri legislative şi alte măsuri necesare, pentru a se asigura că persoanele juridice pot fi reţinute pentru infracţiunile de corupţie activă, de trafic de influenţă şi pentru spălarea capitalului stabilit în virtutea prezentei Convenţii, atunci cînd ele sînt comise de către orice persoană fizică, care activează fie individual, fie în calitate de membru al unui organ al persoanei juridice, care exercită o funcţie de răspundere în cadrul ei, în baza:

— unei puteri de reprezentare a persoanei juridice; sau
— unei autorităţi, pentru a lua hotărîri în numele persoanei juridice; sau
— unei autorităţi, pentru exercitarea unui control în cadrul persoanei juridice;
— cît şi participarea unei astfel de persoane în calitate de complice sau de instigare la comiterea infracţiunilor menţionate mai sus.

2. Făcînd abstracţie de cazurile deja prevăzute în paragraful 1, fiecare Parte ia măsurile necesare, pentru a se asigura că o persoană juridică poate fi trasă la răspundere, atunci cînd lipsa de supraveghere sau de control din partea unei persoane fizice vizate în paragraful 1, a făcut posibilă comiterea infracţiunilor menţionate în paragraful 1, la contul aşa-numitei persoane juridice de către o persoană fizică aflată sub autoritatea sa.

3. Responsabilitatea persoanei juridice, în virtutea paragrafului 1 şi 2, nu excude urmărirea penală împotriva persoanelor fizice, autoare, instigatoare sau complice la infracţiunile menţionate în paragraful 1.

Articolul 19 — Sancțiuni și măsuri

1. Ţinînd cont de gravitatea infrucţiunilor penale stabilite în virtutea prezentei Convenţii, fiecare Parte prevede, referitor la infracţiunile stabilite conform articolelor 2-14, sancţiuni şi măsuri eficiente, potrivite şi de descurajare incluzînd, atunci cînd ele sînt comise de către persoane fizice, sancţiuni privative de libertate care pot duce la extrădare.

2. Fiecare Parte se asigură că, în caz de responsabilitate stabilită în virtutea articolului 18, paragraful 1 şi 2, persoanele juridice să fie susceptibile de sancţiuni eficiente, potrivite şi de descurajare, penale sau nepenale, inclusiv sancţiuni pecuniare.

3. Fiecare Parte adoptă măsuri legislative şi alte măsuri necesare, pentru a-i permite confiscarea sau alt mod de lipsire de instrumente şi produse ale infracţiunilor penale stabilite în virtutea prezentei Convenţii, sau de bunuri a căror valoare corespunde acestor produse.

Articolul 20 — Autorități specializate

Fiecare Parte adoptă măsuri necesare, pentru a abilita persoane sau entităţi să se specializeze în lupta împotriva corupţiei. Ele vor dispune de

independenţa necesară, în cadrul principiilor fundamentale ale sistemului juridic al Părţii, pentru a putea exercita funcţiunile lor eficient şi liber de orice presiune ilicită. Părţile supraveghează ca personalul aşa-numitor entităţi să dispună de o instruire şi de resurse financiare adecvate funcţiilor pe care ele le exercită.

Articolul 21 — Cooperare între autorități naționale

Fiecare Parte adoptă măsuri necesare, pentru a se asigura că autorităţile publice, precum şi orice agent public, cooperează, în conformitate cu dreptul naţional, cu autorităţile obligate să cerceteze şi să urmărească infracţiunile penale:

a) informînd autorităţile în cauză, la iniţiativa lor proprie, atunci cînd există motive rezonabile de a considera că una din infracţiunile penale stabilite în virtutea articolelor 2-14 a fost comisă; sau

b) furnizînd, la cererea autorităţilor în cauză, toate informaţiile necesare.

Articolul 22 — Protecția colaboratorilor de justiție și a martorilor

Fiecare Parte adoptă măsuri legislative şi alte măsuri necesare, pentru a asigura o protecţie eficientă şi convenabilă:

a) persoanelor care furnizează informaţii referitoare la infracţiunile penale stabilite în virtutea articolelor 2-14, care colaborează într-un alt mod cu autorităţile obligate să cerceteze sau să urmărească;

b) martorilor care fac o depoziţie referitoare la astfel de infracţiuni.

Articolul 23 — Măsuri, care vizează facilitarea colectării dovezilor și sechestrarea produselor

1. Fiecare Parte adoptă măsuri legislative şi alte măsuri, inclusiv cele care permit utilizarea tehnicii speciale de investigare, conform legislaţiei naţionale, care sînt necesare pentru a facilita colectarea dovezilor cu privire la infracţiunile penale stabilite în virtutea articolelor 2-14 şi să le permită să identifice, să cerceteze, să îngheţe şi să sechestreze instrumentele şi produsele corupţiei ori ale bunurilor a căror valoare corespunde acestor produse, capabile să formeze obiectul măsurilor stipulate în paragraful 3 al articolului19 al prezentei Convenţii.

2. Fiecare Parte adoptă măsuri legislative şi alte măsuri necesare, pentru a conferi tribunalelor sale sau altor autorităţi competente dreptul de a ordona comunicarea sau sechestrarea dosarelor bancare, financiare sau comerciale, pentru a pune în aplicare măsurile vizate în paragraful 1 al prezentului articol.

3. Secretul bancar nu constituie un obstacol pentru măsurile definite în paragraful 1 şi 2 al prezentului articol.

CAPITOLUL III – Supravegherea aplicării

Articolul 24 — Supravegherea

Grupul de State împotriva Corupţiei (GRECO) asigură punerea în aplicare a prezentei Convenţii de către Părţi.

CAPITOLUL IV – Cooperare internaţională

Articolul 25 — Principii generale și măsuri aplicabile la cooperarea internațională

1. Părţile cooperează unele cu altele, în conformitate cu dispoziţiile instrumentelor internaţionale adecvate cooperării internaţionale în materie penală sau cu aranjamentele stabilite în baza legislaţiilor uniforme sau reciproce şi dreptului lor naţional, într-o măsură cît mai larg posibilă, în scopurile cercetărilor şi procedurilor referitoare la infracţiunile penale care se relevă din cîmpul de aplicare al prezentei Convenţii.

2. În cazul cînd nici un instrument sau un aranjament printre cele vizate în paragraful 1 de mai sus nu este în vigoare pentru Părţi, se aplică articolele 26-31 ale prezentului capitol.

3. Articolele 23-31 ale prezentului capitol se aplică de asemenea atunci cînd ele sînt mai favorabile decît dispoziţiile din instrumentele internaţionale sau aranjamentele vizate în paragraful 1 de mai sus.

Articolul 26 — Ajutor reciproc

1. Părţile acordă ajutor reciproc cel mai larg posibil, pentru a examina fără întîrziere cererile parvenite din partea autorităţolor care au dreptul, în virtutea legilor lor naţionale, să ancheteze sau să urmărească infracţiunile penale relevate în cîmpul de aplicare al prezentei Convenţii.

2. Ajutorul reciproc menţionat în paragraful 1 al prezentului articol poate fi refuzat, dacă

Partea reclamată consideră că satisfacerea cererii ar fi de natură să aducă prejudicii materiale sau morale intereselor lor fundamentale, suveranităţii naţionale, securităţii naţionale sau ordinii publice.

3. Părţile nu ar putea invoca secretul bancar, pentru a justifica refuzul lor de a coopera în virtutea prezentului capitol. Atunci cînd dreptul său intern o cere, o Parte poate să pretindă ca o cerere de cooperare care ar implica ridicarea secretului bancar să fie atorizată, fie de către un judecător, fie de către o altă autoritate judiciară, inclusiv procuratura, aceste autorităţi acţionînd în materie de infracţiuni penale.

Articolul 27 — Extrădarea

1. Infracţiunile penale din cîmpul de aplicare al prezentei Convenţii sînt considerate incluse în orice tratat de extrădare în vigoare între Părţi drept infracţiuni ce permit extrădarea. Părţile se angajează să includă infracţiunile ce permit extrădarea în orice tratat de extrădare pe care ele îl vor încheia.

2. Dacă o Parte condiţionează extrădarea cu existenţa unui tratat, primeşte o cerere de extrădare din partea unei Părţi cu care ea nu a încheiat un asemenea tratat, ea poate considera prezenta Convenţie ca bază legală de extrădare pentru toate infracţiunile stabilite conform prezentei Convenţii.

3. Părţile care nu condiţionează extrădarea la existenţa unui tratat, recunosc infracţiunile stabilite în conformitate cu prezenta Convenţie drept infracţiuni ce permit extrădarea.

4. Extrădarea este condiţionată de prevederile dreptului intern al Părţii reclamate sau prin tratatele de extrădare aplicabile, inclusiv motivele pentru care Partea reclamată poate refuza extrădarea.

5. Dacă extrădarea, cerută pe motivul unei infracţiuni stabilite conform porezentei Convenţii, este refuzată numai în baza cetăţeniei persoanei care constituie obiectul cererii, sau pentru că Partea reclamată se consideră competentă în speţă, Partea reclamată prizintă, procesul autorităţilor sale competente, în scopul de urmărire, cu condiţia că alte dispoziţii au fost convenite cu Partea reclamantă şi o informează în timp util de rezultatul definitiv.

Articolul 28 — Informații spontane

Fără a renunţa la propriile sale investigaţii sau proceduri, o Parte poate, fără cerere prealabilă, să comunice unei alte Părţi informaţii factologice atunci cînd ea consideră că divulgarea aşa-numitor informaţii ar fi în stare să ajute Părţii benefeciare să înceapă sau să efectueze investigaţii sau urmăriri referitoare la infracţiunile stabilite în vitutea prezentei Convenţii sau ar fi susceptibilă să înainteze o plîngere din partea acestui Stat în sensul prezentului capitol.

Articolul 29 — Autoritatea centrală

1. Părţile desemnează o autoritate centrală sau, după necesitate, mai multe autorităţi centrale, împuternicite să expedieze cererile formulate în virtutea prezentului capitol, să răspundă, să le execute sau să le transmită autorităţilor, de competenţa cărora ţine executarea lor.

2. Fiecare Parte comunică Secretarului General al Consiliului Europei denumirea şi adresa autorităţilor desemnate pentru aplicarea paragrafului 1 al prezentului articol, la momentul semnării sau la momentul depuneri instrumentului său de ratificare, de acceptare, de aprobare sau de aderare.

Articolul 30 — Corespondența directă

1. Autorităţile centrale comunică direct între ele.

2. În caz de urgenţă, cererile de ajutor judiciar reciproc ori comunicaţiile cu privire la acesta pot să fie trimise direct de către autorităţile judiciare ale Părţii reclamante, inclusiv procuratura, la autorităţile Părţii reclamante. În astfel de cazuri, o copie trebuie să fie trimisă simultan autorităţilor centrale ale Părţii reclamante, prin intermediul autorităţilor centrale ale Părţii reclamante.

3. Orice cerere sau comunicare, formulată în aplicarea paragrafelor 1 şi 2 ale prezentului articol, poate fi prezentată prin intermediul Organizaţiai Internaţionale a Poliţiei Criminale (Interpol).

4. În cazul cînd o cerere este prezentată în virtutea paragrafului 2 al prezentului articol şi dacă autoritatea sesizată nu este competentă să-i dea curs, ea o transmite autorităţii competente din ţara sa şi informează direct Partea reclamantă.

5. Autoritatea competentă a Părţii reclamante poate transmite direct autorităţii competente a Părţii reclamate cererile sau comunicările,

prezentate în virtutea paragrafului 2 al prezentului capitol, care nu implică măsuri coercitive.

6. Fiecare Stat poate, la momentul semnării sau depunerii instrumentului de ratificare, de acceptare, de aprobare sau de aderare, să informaze Secretarul General al Consiliului Europei că, în scopul eficacităţii, cererile formulate în aplicarea acestui capitol trebuie să fie adresate autorităţii sale centrale.

Articolul 31 — Informaţii

Partea reclamată informează fără întîrziere Partea reclamantă de cursul dat cererii formulate în virtutea prezentului capitol şi de rezultatul definitiv al curusului dat cererii. Partea reclamată informează de asemenea fără întîrziere Partea reclamantă de orice circumstanţe, care fac imposibilă executarea măsurilor solicitate sau riscă să o întîzie în mod considerabil.

CAPITOLUL 5 – Dispoziţii finale

Articolul 32 — Semnarea şi intrarea în vigoare

1. Prezenta Convenţie este deschisă spre semnare Statelor membre ale Consiliului Europei şi Statelor nemembre care au participat la elaborarea sa. Aceste State îşi pot exprima consimţământul de a fi legate de ea prin :

a) semnătură, fără rezervă de ratificare, de acceptare sau de aprobare; sau
b) semnătură, sub rezervă de ratificare, de acceptare sau de aprobare, urmată de ratificare, de acceptare sau de aprobare.

2. Instrumentele de ratificare, de acceptare sau de aprobare sînt depuse la Secretarul General al Consiliului Europei.

3. Prezenta Convenţie va intra în vigoare în prima zi a lunii următoare, după expirarea unui termen de trei luni de la data cînd 14 State îşi vor exprima consimţământul de a fi legate prin Convenţie, în conformitate cu dispoziţiile paragrafului 1. Un asemenea Stat, care nu este membru al Grupului de State împotriva Corupţiei (GRECO), la momentul ratificării, va deveni automat membru în ziua intrării în vigoare a prezentei Convenţei.

4. Pntru fiecare stat semnatar care-şi va exprima ulterior consimţământul de a fi legat prin Convenţie, aceasta va intra în vigoare în prima zi a lunii următoare după expirarea unei perioade de trei luni după data exprimării consimţământului său de a fi legat prin Convenţie conform dispoziţiilor paragrafului 1. Un Stat semnatar, nemembru al Grupului de State împotriva Corupţiei (GRECO), la momentul ratificării, va deveni automat membru în ziua intrării în vigoare a prezentei Convenţii, la discreţia sa.

Articolul 33 — Aderarea la Convenţie

1. După intrarea în vigoare a prezentei Convenţii, Comitetul Miniştrilor al Consiliului Europei va putea, după o consultare a Statelor contractante ale Convenţiei, să invite Comunitatea europeană, precum şi orice Stat nemembru al Consiliului Europei, care n-a participat la elaborarea ei, să adere la prezenta Convenţie printr-o decizie adoptată cu majoritatea prevăzută în articolul 20 al Statutului Consiliului Europei şi cu unanimitatea reprezentanţilor Statelor contractante ce au dreptul să facă parte din Comitetul Miniştrilor.

2. Pentru Comunitatea Europeană şi pentru orice Stat aderant, Convenţia va intra în vigoare în prima zi a lunii următoare, după expirarea unei perioade de trei luni de la data depunerii instrumentului de adresare la Secretarul General al Consiliului Europei. Comunitatea Europeană şi orice Stat aderant vor deveni automat membri ai grupului GRECO, în cazul cînd nu sînt la momentul aderării, în ziua intrării în vigoare a prezentei Convenţii, la discreţia sa.

Articolul 34 — Aplicarea teritorială

1. Orice Stat va putea specifica, la momentul semnării sau la momentul depunerii instrumentului său de ratificare, de acceptare, de aprobare sau de aderare, teritoriul sau teritoriile asupra cărora se vor aplica dispoziţiile prezentei Convenţii.

2. Orice Parte va putea extinde aplicarea prezentei Convenţii la orice alt teritoriu desemnat în declaraţii, la orice moment ulterior, printr-o declaraţie adresată Secretarului General al Consiliului Europei. Convenţia va intra în vigoare pe acest teritoriu în prima zi a lunii următoare, după expirarea unei perioade de trei luni după data primirii aşa-numitei declaraţii de către Secretarul General.

3. Orice declaraţie făcută în virtutea celor două paragrafe precedente va putea fi retrasă în ceea ce priveşte orice teritoriu specificat în această decla-

raţie, pritr-o notificare adresată Sercetarului General al Consiliului Europei. Retragerea va fi valabilă din prima zi a lunii următoare, după expirarea unei perioade de trei luni de la data depunerii aşa-numitei notificări la Secretarul General.

Articolul 35 — Relaţii cu alte convenţii şi acorduri

1. Prezenta Convenţie nu aduce prejudicii drepturilor şi obligaţiilor care decurg din convenţiile internaţionale multilaterale referitoare la probleme speciale.

2. Părţile la Convenţie vor putea încheia între ele acorduri bilaterale sau multilaterale relative la problemele reglementate prin prezenta Convenţie, în scopurile completării sau consolidării dispoziţiilor acesteia sau pentru a facilita aplicarea principiilor comsfinţite în ea.

3. Atunci cînd două sau mai multe Părţi au încheiat deja un acord sau un tratat asupra unui subiect acoperit de prezenta Convenţie, sau dacă ele au stabilit alte relaţii la acest subiect, ele vor avea facultatea de a aplica acel acord sau tratat în locul prezentei Convenţii, fapt care ar facilita cooperarea internaţională.

Articolul 36 — Declaraţii

Orice Stat poate, la momentul semnării sau la momentul depunerii instrumentului său de ratificare sau de acceptare, de aprobare sau de aderare, să declare, că el va stabili în cadrul infracţiunilor penale corupţia activă şi pasivă a agenţilor publici străini, în sensul articolului 5, a funcţionarilor internaţionali, în sensul articolului 9 sau a judecătorilor şi agenţilor curţilor internaţioanle, în sensul articolului 11, numai în cazul cînd agentul public sau judecătorul va înfăptui sau se va abţine de la înfăptuirea unui act de violare a obligaţiunilor sale oficiale.

Articolul 37 — Rezerve

1. Orice stat poate, la momentul semnării sau la momentul depunerii instrumentului său de ratificare, de acceptare, de aprobare sau de aderare, să declare că el nu va stabili drept infracţiuni penale în conformitate cu dreptul său intern, în întregime sau parţial, actele vizate în articolele 4, 6-8, 10 şi 12 sau infracţiunile de corupţie pasivă vizate în articolul 5.

2. Orice Stat poate, la momentul semnării sau la momentul depunerii instrumentului său de ratificare, de acceptare, de aprobare sau de aderare, să declare că poate aplica rezervele menţionate în articolul 17, paragraful 2.

3. Orice Stat poate, la momentul semnării sau la momentul depunerii instrumentului său de ratificare, de acceptare, de aprobare sau de aderare, să declare că poate refuza cererea de ajutor judiciar în virtutea articolului 26, paragraful 1, dacă această cerere se referă la o infracţiune, pe care Partea reclamată o consideră drept infracţiune politică.

4. Un Stat nu poate, în aplicarea paragrafelor 1,2 şi 3 ale prezentului articol, să facă mai mult de cinci rezerve la dispoziţiile menţionate în aşa-numitele paragrafe. Nu se admite nici o altă rezervă. Aceleaşi rezerve relative la articolele 4, 6 şi 10 vor fi considerate ca o singură rezervă.

Articolul 38 — Validarea şi examinarea declaraţiilor şi rezervelor

1. Declaraţiile prevăzute de articolul 36 şi rezervele prevăzute în articolul 37 sînt valabile trei ani, începînd cu prima zi din momentul intrării în vigoare a Convenţiei pentru Statul interesat. Totodată, aceste rezerve pot fi reînnoite pentru perioade cu aceeaşi durată.

2. Cu douăsprezece luni înaintea expirării declaraţiei sau rezervei, Secretarul General al Consiliului Europei informează Statul interesat de această expirare. Cu trei luni înainte de data expirării, Statul notifică Secretarului General intenţia sa de a menţine, de a modifica sau de a retrage declaraţia sau rezerva. În caz contrar, Secretarul General informează acest Stat că declaraţia sa sau rezerva este prelungită în mod automat pentru o perioadă de şase luni. Dacă Statul interesat nu notifică decizia sa de a menţine sau modifica aceste rezerve înainte de expirarea acestei perioade, aceste rezerve încetează.

3. Atunci cînd Partea formulează o declaraţie sau o rezervă în conformitate cu articolele 36 şi 37, ea furnizează, înaintea reînnoirii sau la cerere, explicaţii GRECO în ceea ce priveşte motivele justificării atitudinii sale.

Articolul 39 - Amendamente

1. Fiecare Parte poate face amendamente la prezenta convenţie şi toate propunerile vor fi comunicate, prin intermediul Secretarului General al Consiliului Europei, Statelor membre şi fiecărui

Stat nemembru care a aderat sau este invitat să adere la prezenta Convenţie în conformitate cu dispoziţiile articolului 33.

2. Orice amendament propus de către o Parte este comunicat Comitetului European pentru Problemele privind Criminalitatea (CDPC), care depune Comitetului Miniştrilor avizul său asupra amendamentelor propuse.

3. Comitetul Miniştrilor examinează amendamentele propuse şi avizul depus de către CDPC şi, după consultarea statelor nemembre părţi la prezenta Convenţie, poate adopta amendamentul.

4. Textul oricărui amendament adoptat de către Comitetul de Miniştri, în conformitate cu paragraful 3 al prezentului articol, este transmis Părţilor pentru acceptare.

5. Orice amendament, adoptat în conformitate cu paragraful 3 al prezentului articol, va intra în vigoare începînd cu a treizecea zi după ce toate Părţile vor informa Secretarul General despre acceptarea lor.

Articolul 40 - Reglementarea diferendelor

1. Comitetul European pentru problemele privind criminalitatea Consiliului Europei va ţine să informeze despre interpretarea şi despre aplicarea prezentei Convenţii.

2. În caz de diferend între Părţi asupra interpretării sau aplicării prezentei Convenţii, Părţile vor depune eforturi de reglementare a diferendului prin negociere sau prin orice alt mijloc pe cale paşnică, la discreţia lor, inclusiv remiterea diferendului la Comitetul European pentru Problemele privind Criminalitatea, la un tribunal arbitral care va lua decizii de conciliere a părţilor în diferend sau la Curtea Internaţională de Justiţie, conform unui acord comun între Părţile interesate.

Articolul 41 — Denunțarea

1. Orice Parte poate, în orice moment, să denunţe prezenta Convenţie, adresînd o notificare Secretarului General al Consiliului Europei.

2. Denunţarea va avea efect din prima zi a lunii următoare, după expirarea unei perioade de trei luni după data depunerii notificării la Secretarul General.

Articolul 42 — Notificări

Secretarul General al Consiliului Europei va notifica Statelor membre ale Consiliului Europei şi oricărui Stat care a aderat la prezenta Convenţie:

a) orice semnătură;
b) depunerea oricărui instrument de ratificare, de acceptare, de aprobare sau de aderare;
c) orice dată de intrare în vigoare a prezentei Convenţii în conformitate cu articolele 32 şi 33;
d) orice declaraţie sau rezervă în virtutea articolului 36 sau a articolului 37;
e) orice alt act, notificare sau comunicare care se referă la prezenta Convenţie.

Fapt pentru care subsemnaţii, fiind autorizaţi în acest scop, au semnat prezenta Convenţie.

Încheiată la Strasbourg, la 27 ianuarie 1999, în limbile franceză şi engleză, ambele texte fiind legal autentice, într-un singur exemplar, care va fi depus în arhivele Consiliului Europei. Secretarul General al Consiliului Europei va transmite o copie certificată fiecăruia dintre Statele membre ale Consiliului Europei, Statelor nemembre care au participat la elaborarea Convenţiei şi oricărui Stat invitat să adere.

Convenţia civilă cu privire la corupţie

Preambul

Statele-membre ale Consiliului Europei, alte State şi Comunitatea Europeană, semnatare la prezenta Convenţie,

Considerînd că scopul Consiliului Europei este de a realiza o reuniune mai strînsă între membrii săi;

Conştiente de importanţa întăririi cooperării internaţionale în lupta împotriva corupţiei;

Subliniind că corupţia este o ameninţare majoră ordinii de drept, democraţiei şi drepturilor omului, echităţii şi justiţiei sociale, împiedică dezvoltarea economică şi pune în pericol funcţionarea adecvată şi corectă a economiilor de piaţă;

Recunoscînd consecinţele financiare negative ale corupţiei asupra indivizilor, companiilor şi statelor, precum şi asupra instituţiilor internaţionale;

Convinse de importanţa contribuţiei dreptului civil în lupta cu corupţia, în special prin permiterea persoanelor care au suferit prejudicii de a obţine o reparaţie echitabilă;

Luînd în consideraţie concluziile şi rezoluţiile Conferinţelor a 19-a (Malta, 1994), a 21-a (Republica Cehă, 1997) şi a 22-a (Moldova, 1999) ale Miniştrilor Europeni ai Justiţiei;

Ţinînd cont de Programul de Acţiune împotriva Corupţiei, adoptat de Comitetul de Miniştri în noiembrie 1996;

Ţinînd cont, de asemenea, de studiul privind posibilitatea elaborării unei convenţii referitoare la acţiunile civile pentru compensare a prejudiciilor cauzate de actele de corupţie, aprobat de Comitetul de Miniştri, în februarie 1997;

Luînd în consideraţie Rezoluţia (97) 24 privind cele 20 principii directoare pentru lupta împotriva corupţiei, adoptată de Comitetul de Miniştri, în noiembrie 1997, la a 101-a sa sesiune, Rezoluţia (98) 7 ce autorizează adoptarea Acordului Parţial şi Lărgit de instituire a "Grupului de State contra Corupţiei (GRECO)", adoptată de Comitetul de Miniştri, în mai 1998, la a 102-a sa sesiune, şi Rezoluţia (99) 5 de instituire a GRECO, adoptată la 1 mai 1999;

Luînd în consideraţie Declaraţia Finală şi Planul de Acţiune adoptate de către Şefii de State şi Guverne ai Statelor-membre ale Consiliului Europei, la al 2-lea său summit, în Strasbourg, în octombrie 1997,

au convenit asupra celor ce urmează:

CAPITOLUL I – Măsurile ce urmează a fi luate la nivel naţional

Articolul 1. Scopul

Fiecare Parte va prevedea în legislaţia sa internă acţiuni efective în interesul persoanelor care au suferit prejudicii, în urma actelor de corupţie, pentru a le permite să-şi apere drepturile şi interesele, inclusiv pentru a le oferi posibilitatea de a obţine reparaţia prejudiciului.

Articolul 2. Definiţia corupţiei

În scopurile prezentei Convenţii, "corupţie" înseamnă extorcarea, oferirea, darea sau acceptarea, direct sau indirect, a mitei sau a altui avantaj ce nu se cuvine sau promiterea lor, care afectează exercitarea normală a îndatoririlor sau comportamentului recipientului mitei, avantajului ce nu se cuvine sau promiterii lor.

Articolul 3. Compensarea prejudiciului

1. Fiecare Parte va prevedea în legislaţia sa internă dreptul persoanei care a suferit un prejudiciu, ca rezultat al corupţiei, de a iniţia o acţiune, în scopul obţinerii compensaţiei depline pentru acest prejudiciu.

2. Această compensaţie poate acoperi prejudiciul material, pierderile de profit şi prejudiciile nepatrimoniale.

Articolul 4. Răspunderea

1. Fiecare Parte va prevedea în legislaţia sa internă obligativitatea prezenţei următoarelor condiţii pentru compensarea prejudiciului:

- acuzatul a comis sau a autorizat un act de corupţie, sau nu a luat măsurile necesare pentru prevenirea actului de corupţie;
- reclamantul a suferit un prejudiciu;
- este prezentată legătura cauzală între actul de corupţie şi prejudiciu.

2. Fiecare Parte va prevedea în legislaţia sa internă că, dacă mai mulţi acuzaţi sînt vinovaţi de cauzarea prejudiciului rezultînd din acelaşi act de corupţie, ei vor purta răspunderea în comun.

Articolul 5. Răspunderea Statului

Fiecare Parte va prevedea în legislaţia sa internă proceduri adecvate, care ar permite persoanelor care au suferit un prejudiciu, în urma unui act de corupţie comis de către funcţionarii săi publici aflîndu-se în exerciţiul atribuţiilor sale, să poată cere compensaţie de la Stat sau, în cazul cînd Partea nu este Stat, de la autorităţile respective ale Părţii.

Articolul 6. Neglijență contributorie

Fiecare Parte va prevedea în legislaţia sa internă reducerea sau interzicerea compensării, ţinînd cont de toate circumstanţele, dacă reclamantul a contribuit din propria vină la cauzarea prejudiciului sau la agravarea lui.

Articolul 7. Termenele

1. Fiecare parte va prevedea în legislaţia sa internă proceduri, pentru ca recuperarea prejudiciului să fie limitată de o perioadă nu mai mică de trei ani de la data cînd persoana a suferit prejudiciul, şi-a dat seama sau a trebuit să-şi dea seama că a survenit prejudiciul sau a avut loc un act de corupţie, şi de identitatea persoanei vinovate. Cu toate acestea, aceste proceduri nu vor putea fi pornite după expirarea unei perioade de cel puţin zece ani de la data comiterii actului de corupţie.

2. Legile Părţilor, care reglementează suspendarea întreruperii perioadei de prescripţie, dacă este necesar, se vor aplica şi termenelor prescrise în alin. 1.

Articolul 8. Valabilitatea contractelor

1. Fiecare Parte va prevedea în legislaţia sa internă că orice contract, sau călăuză a unui contract, obiectul căruia este un act de corupţie, este considerat nul şi nevalabil.

2. Fiecare Parte va prevedea în legislaţia sa internă că toate părţile la un contract al căror consimţământ a fost afectat de un act de corupţie să poată cere în judecată: contractul să fie declarat nevalabil, fără prejudiciu la dreptul său de a cere restituirea pagubelor.

Articolul 9. Protecția angajaților

Fiecare Parte va prevedea în legislaţia sa internă o protecţie adecvată împotriva oricărei sancţionări nejustificate a angajaţilor, care au motive suficiente de a suspecta un act de corupţie şi care aduc la cunoştinţă cu bună credinţă despre suspiciunile sale asupra persoanelor sau autorităţilor competente.

Articolul 10. Bilanțuri și audit

1. Fiecare Parte, prin legislaţia sa internă, va lua toate măsurile necesare, pentru ca bilanţurile anuale ale companiilor să fie îndeplinite cu claritate şi să dea o imagine corectă a situaţiei financiare a companiei.

2. În scopul prevenirii actelor de corupţie, fiecare Parte va prevedea, prin legislaţia sa internă confirmarea, de către persoanele responsabile de controlul bilanţurilor, a faptului că bilanţurile anuale reprezintă o imagine corectă a situaţiei financiare a companiei.

Articolul 11. Obținerea probelor

Fiecare Parte va prevedea în legislaţia sa internă proceduri eficiente pentru obţinerea probelor, în procesul civil, rezultate dintr-un act de corupţie.

Articolul 12. Măsuri de protecție

Fiecare Parte va prevedea în legislaţia sa internă măsuri judiciare conservatoare pentru protejarea drepturilor şi intereselor părţilor, pe parcursul procesului civil, legat de un act de corupţie.

CAPITOLUL II – Cooperarea internaţională şi monitorizarea implementării

Articolul 13. Cooperarea internațională

Părţile vor coopera efectiv în problemele legate de procedurile civile, în cazurile de corupţie, în special în perfectarea documentelor, obţinerea probelor peste hotare, competenţă, recunoaşterea şi executarea hotărîrilor judecătoreşti străine şi a cheltuielilor de judecată, în conformitate cu

prevederile instrumentelor internaţionale privind cooperarea internaţională în chestiuni civile şi comerciale, la care ele sînt parte, precum şi cu legislaţia sa internă.

Articolul 14. Monitorizarea
Grupul de State contra Corupţiei (GRECO) va monitoriza implementarea prezentei Convenţii de către Părţi.

CAPITOLUL III – Clauze finale

Articolul 15. Semnarea și intrarea în vigoare
1. Prezenta Convenţie va fi deschisă pentru semnare de către Statele-membre ale Consiliului Europei, de către Statele care nu sînt membre, dar au participat la elaborarea ei şi de către Comunitatea Europeană.

2. Prezenta Convenţie este supusă ratificării, acceptării sau aprobării. Instrumentele de ratificare, acceptare sau aprobare vor fi depuse la Secretarul General al Consiliului Europei.

3. Prezenta Convenţie va intra în vigoare în prima zi a lunii următoare expirării unei perioade de trei luni de la data în care paisprezece semnatari şi-au exprimat consimţământul să fie legaţi prin această Convenţie, în conformitate cu alineatul 2. Orice astfel de semnatar, care nu este membru al Grupului de State contra Corupţiei (GRECO), la momentul ratificării, acceptării sau aprobării, va deveni automat membru la data intrării în vigoare a Convenţiei.

4. În cazul semnatarilor care şi-au exprimat ulterior consimţământul să fie legaţi prin această Convenţie, ea va intra în vigoare în prima zi a lunii următoare unei perioade de trei luni de la data exprimării consimţământului său de a fi legaţi prin această Convenţie, în conformitate cu prevederile alineatului 2. Orice semnatar, care nu este membru al Grupului de State contra Corupţiei (GRECO), la momentul ratificării, acceptării sau aprobării, va deveni automat membru la data intrării în vigoare a Convenţiei pentru el.

5. Modalităţile particulare de participare a Comunităţii Europene în Grupul de State contra Corupţiei (GRECO) vor fi determinate după necesitate, de un acord comun cu Comunitatea Europeană.

Articolul 16. Aderarea la Convenție
1. După intrarea în vigoare a prezentei Convenţii, Comitetul de Miniştri al Consiliului Europei, după consultarea cu părţile la Convenţie, poate invita orice Stat care nu este membru al Consiliului şi nu a participat la elaborare să adere la prezenta Convenţie, printr-o decizie luată de majoritatea prevăzută în articolul 20.d. al Statutului Consiliului Europei şi printr-un vot unanim al reprezentanţilor Părţilor, împuterniciţi să participe la Comitet.

2. În cazul Statelor care aderă, Convenţia va intra în vigoare în prima zi a lunii următoare expirării unei perioade de trei luni de la data depunerii instrumentului de adresare la Secretarul General al Consiliului Europei. Statele care aderă la prezenta Convenţie vor deveni automat membre ale GRECO, dacă la momentul aderării nu sînt deja membre, la data intrării în vigoare pentru ele a Convenţiei.

Articolul 17. Rezerve
La prevederile prezentei Convenţii nu pot fi făcute rezerve.

Articolul 18. Aplicarea teritorială
1. Orice Stat al Comunităţii Europene, în timpul semnării sau depunerii instrumentului de ratificare, acceptare, aprobare sau aderare, poate specifica teritoriul sau teritoriile asupra cărora se va aplica prezenta Convenţie.

2. Orice Parte, ulterior, printr-o declaraţie adresată Secretarului General al Consiliului Europei, poate extinde aplicarea prezentei Convenţii asupra altui teritoriu specificat în declaraţie. În cazul acestor teritorii, Convenţia va intra în vigoare în prima zi a lunii următoare expirării unei perioade de trei luni de la data primirii unei asemenea declaraţii de către Secretarul General.

3. Declaraţia făcută în conformitate cu alineatele 1 şi 2, pentru teritoriile menţionate în declaraţie, poate fi retrasă printr-o notificare adresată Secretarului General. Retragerea va intra în vigoare în prima zi a lunii următoare expirării unei perioade de trei luni de la data primirii unei asemenea notificări de către Secretarul General.

Articolul 19. Relația cu alte instrumente și acorduri
1. Convenţia nu afectează drepturile şi obligaţiile ce reies din instrumentele internaţionale multilaterale referitoare la chestiuni particulare.

2. Părţile la Convenţie pot încheia acorduri bilaterale sau multilaterale între ele, în materia prevăzută de prezenta Convenţie în scopul completării sau întăririi prevederilor sau facilitării aplicării principiilor cuprinse de ea sau, fără prejudiciu sarcinilor şi principiilor prezentei convenţii, pot supune regulilor în această materie din cadrul unui sistem special care sînt aprobate la momentul deschiderii pentru semnare a prezentei Convenţii.

3. Dacă două sau mai multe Părţi au încheiat deja un acord sau un tratat în una din materiile conţinute în prezenta Convenţie sau au stabilit în alt mod relaţiile sale în acest domeniu, ele au facultatea de a aplica acel acord sau tratat sau de a reglementa aceste relaţii în concordanţă, în locul prezentei Convenţii.

Articolul 20. Amendamente

1. Fiecare Parte poate propune amendamente la prezenta Convenţie, care vor fi comunicate de către Secretarul General al Consiliului Europei Statelor – membre ale Consiliului Europei, Statelor care nu sînt membre, dar au participat la elaborarea prezentei Convenţii, Comunităţii Europene, precum şi oricărui alt Stat, care a acceptat sau a fost invitat să adere la prezenta Convenţie, în conformitate cu prevederile articolului 16.

2. Amendamentele propuse de către o Parte vor fi aduse la cunoştinţa Comitetului European pentru Cooperare Juridică (CDCJ), care va înainta Comitetului de Miniştri opinia sa referitor la amendamentul propus.

3. Comitetul de Miniştri va examina amendamentul propus şi opinia înaintată de către Comitetul European pentru Cooperare Juridică (CDCJ) şi, după o consultare cu Părţile la Convenţie care nu sînt membre ale Consiliului Europei, poate adopta amendamentul.

4. Textul oricărui amendament adoptat de către Comitetul de Miniştri, în Conformitate cu alineatul 3 al prezentului articol, va fi înaintat Părţilor pentru acceptare.

5. Orice amendament adoptat în conformitate cu alineatul 3 al prezentului articol va intra în vigoare în a treizecea zi de la data cînd toate Părţile au notificat Secretarul General că el este acceptat.

Articolul 21. Soluționarea divergențelor

1. Comitetul European pentru Cooperare Juridică al Consiliului Europei va fi informat permanent despre interpretarea şi aplicarea prezentei Convenţii.

2. În cazul unor divergenţe între părţi privind interpretarea sau aplicarea prezentei Convenţii, ele vor soluţiona problema prin negocieri sau alte mijloace paşnice, la alegerea sa, inclusiv înaintarea disputelor la Comitetul European pentru Cooperare Juridică (CDCJ), unui tribunal arbitral, a cărui decizie va fi obligatorie pentru Părţi, sau Curţii Internaţionale de Justiţie, în conformitate cu acordul comun al Părţilor implicate.

Articolul 22. Denunțarea

1. Fiecare Parte, în orice moment, poate denunţa prezenta Convenţie printr-o notificare adresată Secretarului General al Consiliului Europei.

2. Denunţarea va intra în vigoare în prima zi a lunii următoare expirării unei perioade de trei luni de la data primirii notificării de către Secretarul General.

Articolul 23. Notificarea

Secretarul General al Consiliului Europei va notifica Statele-membre ale Consiliului şi ceilalţi semnatari şi Părţi la prezenta Convenţie despre:

a) orice semnătură;
b) depunerea oricărui instrument de ratificare, acceptare, aprobare sau aderare;
c) datele intrării în vigoare a prezentei Convenţii, în conformitate cu articolele 15 şi 16;
d) oricare alt act, notificare sau comunicare referitoare la prezenta Convenţie.

Subsemnaţii, autorizaţi în acest scop, au semnat prezenta Convenţie.

Încheiată la Strasbourg, la 4 noiembrie 1999, în limbile engleză şi franceză, ambele texte fiind egal autentice, într-un singur exemplar, care va fi păstrat în arhivele Consiliului Europei. Secretarul General al Consiliului Europei va transmite copii autentificate fiecărui Stat-membru al Consiliului Europei, Statelor care nu sînt membre dar au participat la elaborarea prezentei Convenţii, Comunităţii Europene şi oricărui alt Stat invitat să adere la ea.

Convenţia privind spălarea banilor, depistarea, sechestrarea şi confiscarea veniturilor provenite din activitatea infracţională

Preambul

Statele membre ale Consiliului Europei şi alte State semnatare ale prezentei Convenţii,

Considerînd că scopul Consiliului Europei este de a realiza o legătură mai strînsă între membrii săi;

Convinşi de necesitatea de a urma o politică penală comună care ar tinde spre protecţia societăţii,

Considerînd că lupta contra criminalităţii grave, care devine din ce în ce mai mult o problemă internaţională, care cere folosirea metodelor moderne şi eficace la nivel internaţional;

Estimînd că una din aceste metode este privarea delicventului de veniturile provenite din activitatea infracţională;

Considerînd că, în vederea atingerii acestui obiectiv, ar trebui de instituit un sistem satisfăcător de cooperare internaţională;

Au convenit asupra celor ce urmează:

CAPITOLUL I – TERMINOLOGIE

Articolul 1. Terminologie

În sensul prezentei Convenţii, expresia:

a) "venituri provenite din activitatea infracţională" desemnează orice avantaj economic provenit din infracţiuni penale. Acest avantaj poate consista în orice bun, după cum acesta este definit în alineatul b) al articolului prezent;
b) "bun" desemnează un bun de orice natură, fie corporal sau incorporal, mobil sau imobil, precum şi actele juridice sau documentele care atestă un titlu sau un drept asupra bunului;
c) "instrumente" desemnează orice obiecte folosite sau destinate spre a fi folosite în orice mod, integral sau în parte, pentru comiterea unei sau a mai multor infracţiuni penale;
d) "confiscare" desemnează o pedeapsă sau o măsură ordonată de o instanţă judiciară, în urma unei proceduri referitoare la una sau la mai multe infracţiuni penale, pedeapsă sau măsură care duce la privarea permanentă de acest bun;
e) "infracţiune principală" desemnează orice infracţiune penală, în urma căreia veniturile provenite din activitatea infracţională sînt generate, fiind susceptibile de a deveni obiect al unei infracţiuni, conform articolului 6 al prezentei Convenţii.

CAPITOLUL II – MĂSURI CE URMEAZĂ A FI LUATE LA NIVEL NAŢIONAL

Articolul 2. Măsuri de confiscare

1. Fiecare Parte adoptă măsuri legislative şi altele, considerate necesare pentru a permite confiscarea instrumentelor şi a veniturilor provenite din activitatea infracţională sau a bunurilor, valoarea cărora corespunde acestor venituri.

2. Fiecare Parte poate, în momentul semnării sau al depunerii instrumentului de ratificare, acceptare, aprobare sau aderare, printr-o declaraţie adresată Secretarului General al Consiliului Europei, să declare că alineatul 1 al prezentului articol nu se va aplica decît infracţiunilor sau categoriilor de infracţiuni precizate în declaraţie.

Articolul 3. Măsuri de investigație și măsuri provizorii

Fiecare Parte adoptă măsuri legislative şi altele, considerate necesare pentru a permite identificarea şi cercetarea bunurilor supuse confiscării conform articolului 2, alineatului 1, şi prevenirea oricărei operaţii, transfer sau înstrăinare a acestor bunuri.

Articolul 4. Competențe și tehnici speciale de investigație

1. Fiecare Parte adoptă măsuri legislative şi altele, considerate necesare pentru a abilita instanţele judiciare sau alte autorităţi competente să ordone comunicarea sau sechestrarea dosarelor bancare, financiare sau comerciale, în vederea aplicării măsurilor vizate în articolele 2 şi 3. Nici o Parte nu va invoca secretul bancar, pentru a refuza aplicarea prezentului articol.

2. Fiecare parte preconizează adoptarea măsurilor legislative şi a altora, considerate necesare pentru

a permite utilzarea tehnicilor speciale de investigaţie, care ar facilita identificarea şi cercetarea veniturilor provenite din activitatea infracţională, precum şi culegerea probelor pertinente. Printre aceste tehnici putem cita ordonanţele de supraveghere a conturilor bancare, urmărirea, interceptarea telecomunicaţiilor, accesul la sistemele informaţionale şi ordonanţele de eliberare a documentelor determinate.

Articolul 5. Recursuri juridice

Fiecare Parte adoptă măsuri legislative şi altele, considerate necesare, pentru ca persoanele afectate de măsurile prevăzute în articolele 2 şi 3 să dispună de căi de recurs efective, în vederea protecţiei drepturilor sale.

Articolul 6. Infracțiuni de spălare

1. Fiecare Parte adoptă măsuri legislative şi altele, considerate necesare pentru a conferi caracter de infracţiune penală conform dreptului intern, atunci cînd actul a fost comis la:

a) convertirea sau transferul bunurilor, în cazul în care persoana care le livrează ştie că bunurile constituie venituri provenite din activitatea infracţională, în scopul de a ascunde sau de a deghiza originea ilicită a bunurilor sau de a ajuta persoanele implicate în comiterea infracţiunii principale de a se sustrage de la consecinţele juridice ale acestor acte;
b) tăinuirea sau deghizarea naturii, originii, amplasării, dispunerii, deplasării sau a proprietăţii reale a bunurilor, sau drepturilor relative, despre care autorul ştie că constituie venituri provenite din activitatea infracţională; şi sub rezerva principiilor constituţionale şi a conceptelor fundamentale ale sistemului său juridic;
c) achiziţionarea, deţinerea sau utilizarea bunurilor, despre care cel care le achiziţionaează, deţine sau utilizează, ştie în momentul în care le recepţionează, că constituie venituri provenite din activitatea infracţională;
d) participarea la una din infracţiunile, stabilite conform prezentului articol sau la orice asociere, înţelegere, tentativă sau complicitate, prin acordarea de asistenţă, ajutor sau sfaturi în vederea comiterii sale.

2. În vederea implementării sau aplicării alineatului 1 al prezentului articol:

a) faptul că infracţiunea principală ţine sau nu de competenţa jurisdicţiei penale a Părţii, nu se ia în consideraţie;
b) poate fi prevăzut faptul că infracţiunile, enunţate în acest alineat, nu se aplică autorilor infracţiunii principale;
c) cunoaşterea, intenţia sau motivarea, necesare, în calitate de elemente ale uneia din infracţiunile enunţate în acest alineat, pot fi calificate ca circumstanţe factuale obiective;

3. Fiecare Parte poate adopta măsurile, pe care le estimează necesare, pentru a conferi, în virtutea dreptului său intern, caracterul de infracţiuni penale totalităţii sau unei părţi a actelor evocate în alineatul 1, în unul sau în toate cazurile următoare, atunci cînd autorul:

a) ar fi trebuit să presupună că bunul constituie un venit provenit din activitatea infracţională;
b) a acţionat în scop lucrativ;
c) a acţionat în vederea facilitării continuării activităţii criminale.

4. Fiecare Parte poate, în momentul semnării sau în momentul depuneriii instrumentului de ratificare, acceptare, aprobare sau aderare, prin declaraţie adresată Secretarului General al Consilului Europei, să declare că alineatul 1 al prezentului articol se aplică în exclusivitate infracţiunilor principale sau categoriilor de infracţiuni principale, precizate în această declaraţie.

CAPITOLUL III – COOPERAREA INTERNAŢIONALĂ

Secţiunea 1. Principii de cooperare internaţională

Articolul 7. Principii generale și măsuri de cooperare internațională

1. Părţile cooperează între ele, pe cît de larg este posibil, în scopul efectuării investigaţiilor şi a procedurilor vizînd confiscarea instrumentelor şi a produselor provenite din activitatea infracţională.

2. Fiecare Parte adoptă măsuri legislative şi altele, considerate necesare pentru a-i permite de a răspunde, conform condiţiilor prevăzute în acest capitol, cererilor:

a) de confiscare a bunurilor particulare, consistînd în venituri provenite din activitatea infracţională sau instrumentelor, precum şi confiscarea veniturilor consistînd în obligaţia de a plăti o sumă de bani corespunzătoare valorii veniturilor;

b) de asistenţă în scopul investigaţiilor şi al măsurilor provizorii, avînd ca scop una din formele de confiscare menţionate în punctul a.

Secţiunea 2. Asistenţă, în scopul investigaţiilor

Articolul 8. Obligaţia de asistenţă

Părţile îşi acordă, la cerere, asistenţă, cea mai largă posibilă, în vederea identificării şi a depistării instrumentelor, veniturilor provenite din activitatea infracţională şi a altor bunuri susceptibile de confiscare. Această asistenţă consistă în întreprinderea măsurilor ce ţin de culegerea şi ţinerea în siguranţă a elementelor de probă cu privire la existenţa bunurilor susmenţionate, precum şi amplasarea, deplasarea, natura, statutul juridic sau valoarea lor.

Articolul 9. Executarea asistenţei

Asistenţa prevăzută de articolul 8 este executată conform dreptului intern al Părţii solicitate şi în virtutea acestuia, precum şi conform procedurilor precizate în cerere, în măsura în care acestea nu sînt incompatibile cu dreptul intern.

Articolul 10. Transmiterea spontană a informaţiilor

Fără a prejudicia propriile investigaţii şi proceduri, şi în lipsa unei cereri prealabile, o Parte poate să transmită unei alte Părţi informaţii cu privire la instrumentele şi veniturile provenite din activitatea infracţională, în cazul cînd estimează că comunicarea acestor informaţii ar putea ajuta Partea destinatară să angajeze sau să ducă la bun sfîrşit investigaţiile sau procedurile, sau, în cazul în care informaţiile ar putea ajunge la o cerere formulată de această Parte, în virtutea capitolului prezent.

Secţiunea 3. Măsuri provizorii

Articolul 11. Obligaţia de a ordona măsuri provizorii

O Parte întreprinde, la cererea altei Părţi, care a pornit o procedură penală sau o acţiune de confiscare, măsuri provizorii care se impun, aşa ca sechestrarea, în vederea prevenirii oricărei operaţii, transfer sau înstrăinare a bunului care, în continuare, ar putea constitui obiectul unei cereri de confiscare sau care ar permite înaintarea unei astfel de cereri.

Articolul 12. Executarea măsurilor provizorii

1. Măsurile provizorii, vizate în articolul 11, sînt executate în conformitate cu dreptul intern al Părţii solicitate şi în virtutea acestuia, precum şi conform procedurilor precizate în cerere, în măsura în care acestea nu sînt incompatibile cu dreptul intern.

2. Înainte de a suspenda orice măsură provizorie, întreprinsă în virtutea prezentului articol, Partea solicitată acordă, dacă este posibil, Părţii solicitante, facultatea de a-şi expune argumentele în favoarea menţinerii măsurii.

Secţiunea 4. Confiscarea

Articolul 13. Obligaţia de confiscare

1. Partea care a primit de la o altă Parte o cerere de confiscare, cu privire la instrumentele sau la veniturile provenite din activitatea infracţională, situate pe teritoriul său, trebuie:

a) să execute hotărîrea de confiscare emanînd de la o instanţă judiciară a Părţii solicitante, în ceea ce priveşte aceste instrumente sau venituri; sau
b) să prezinte această cerere autorităţilor sale competente, în vederea obţinerii unei hotărîri de confiscare, şi, dacă aceasta este acordată, de a o executa.

2. În vederea aplicării alineatului 1b al prezentului articol, fiecare Parte are, în caz de necesitate, competenţe pentru a porni o procedură de confiscare în virtutea dreptului său intern.

3. Dispoziţiile alineatului 1 al articolului prezent se aplică şi pentru confiscarea, care consistă în obligaţia de a plăti o sumă de bani corespunzătoare valorii veniturilor provenite din activitatea infracţională, în cazul în care bunurile supuse confiscării se află pe teritoriul Părţii solicitate. În asemenea cazuri şi în lipsa plăţii, procedînd la confiscare, conform alineatului 1, Partea solicitată îşi recuperează creanţa de la orice bun disponibil în acest scop.

Atunci cînd cererea de confiscare vizează un bun determinat, Părţile pot conveni ca Partea solicitată să procedeze la confiscare, sub forma unei obligaţii de a plăti o sumă de bani corespunzătoare valorii bunului.

Articolul 14. Executarea confiscării

1. Procedurile care permit de a obţine şi executa confiscarea în virtutea articolului 13 sînt reglementate de legea Părţii solicitate.

2. Partea solicitată este legată prin constatarea faptelor, în măsura în care acestea sînt expuse într-o sentinţă sau hotărîre judiciară a părţii solicitante, sau în măsura în care aceasta se fondează implicit pe ele.

3. Fiecare Parte poate, în momentul semnării sau în momentul depunerii instrumentului său de ratificare, acceptare, aprobare sau aderare, printr-o declaraţie adresată Secretarului General al Consiliului Europei, să declare că alineatul 2 al articolului prezent nu se va aplica decît sub rezerva principiilor sale constituţionale şi a conceptelor fundamentale ale sistemului său juridic.

4. Atunci cînd confiscarea consistă în obligaţia de a plăti o sumă de bani, autoritatea competentă a Părţii solicitate converteşte suma în valuta ţării sale la rata de schimb în vigoare în momentul cînd este luată hotărîrea de executare a confiscării.

5. În cazul vizat de articolul 13, alineat 1.a, Partea solicitantă are dreptul exclusiv de a lua o hotărîre faţă de orice cerere de revizuire a hotărîrii de confiscare.

Articolul 15. Bunuri confiscate

Partea solicitată dispune, conform dreptului său intern, de toate bunurile confiscate de ea, cu excepţia cazului în care părţile interesate au convenit altfel.

Articolul 16. Dreptul de a executa și suma maximă de confiscare

1. Cererea de executare, elaborată conform articolului 13, nu aduce atingere dreptului Părţii solicitante, în partea ce ţine de executarea de către aceasta a hotărîrii de confiscare.

2. Nici o dispoziţie a prezentei Convenţii nu va fi interpretată ca permiţînd ca valoarea totală a bunurilor confiscate să fie superioară sumei fixate în hotărîrea de confiscare. Atunci cînd o parte constată că aceasta ar putea să se producă, părţile implicate procedează la consultări în scopul evitării unei astfel de consecinţe.

Articolul 17. Constrîngerea fizică

Partea solicitată nu poate pronunţa o hotărîre de constrîngere fizică, nici întreprinde oricare altă măsură restrictivă de libertate, în urma unei cereri prezentate în virtutea articolului 13, în cazul în care partea solicitantă a precizat acest fapt în cerere .

Secţiunea 5. Refuzul şi amînarea cooperării

Articolul 18. Motivele de refuz

1. Cooperarea în virtutea capitolului prezent poate fi refuzată în cazul în care:

a) măsura solicitată ar fi contrarie principiilor fundamentate ale ordinii juridice a Părţii solicitate; sau
b) executarea cererii riscă de a aduce atingere suveranităţii, securităţii, ordinii publice sau altor interese esenţiale ale Părţii solicitate; sau
c) Partea solicitată estimează că importanţa cauzei la care se referă cererea nu justifică luarea măsurii solicitate; sau
d) infracţiunea la care se referă cererea este o infracţiune politică sau fiscală; sau
e) Partea solicitată consideră că măsura solicitată ar fi împotriva principiului *ne bis in idem*;
f) infracţiunea la care se referă cererea nu ar constitui o infracţiune conform dreptului părţii solicitate, dacă ar fi fost comisă pe teritoriul ce relevă de jurisdicţia sa. Cu toate acestea, acest motiv de refuz se aplică cooperării prevăzute în secţiunea 2, în cazul în care asistenţa solicitată implică măsuri coercitive.

2. Cooperarea prevăzută în secţiunea 2, în cazul în care asistenţa solicitată implică măsuri coercitive, şi cea prevăzută în secţiunea 3 a capitolului prezent, pot fi de asemenea refuzate în cazurile în care măsurile solicitate nu ar putea fi întreprinse în virtutea dreptului intern al părţii solicitate, în scop de investigaţie sau procedură, atunci cînd este vorba de o cauză internă asemănătoare.

3. Atunci cînd legislaţia Părţii solicitate o cere, cooperarea prevăzută în secţiunea 2, în cazul în care asistenţa solicitată implică măsuri coercitive, şi cea prevăzută în secţiunea 3 a prezentului capitol, pot, de asemenea, fi refuzate, în cazul în care măsurile solicitate sau orice altă măsură cu caracter analog nu ar fi autorizate de legislaţia Părţii solicitante, sau, în cela ce priveşte autorităţile

competente ale Părţii solicitante, în cazul în care cererea nu este autorizată de un judecător sau de o altă autoritate judiciară, inclusiv ministerul public, aceste autorităţi acţionînd în materie de infracţiuni penale.

4. Cooperarea prevăzută în secţiunea 4 a prezentului capitol poate, de asemenea, fi refuzată atunci cînd:

a) legislaţia Părţii solicitate nu prevede confiscarea pentru tipul de infracţiune prevăzută în cerere; sau
b) fără a prejudicia obligaţia care rezultă din articolul 13, alineatul 3, ea ar fi contrară principiilor dreptului intern al Părţii solicitate, în ceea ce priveşte posibilităţile de confiscare cu privire la legăturile dintre infracţiune şi:

   — un avantaj care ar putea fi asimilat venitului provenit din activitatea infracţională; sau

   — bunurilor care ar putea fi asimilate instrumentelor sale; sau
c) conform legislaţiei Părţii solicitate, hotărîrea de confiscare nu mai putea fi pronunţată sau executată din motive de prescripţie; sau
d) cererea nu se referă la o condamnare anterioară, la o hotărîre cu caracter judiciar, la o declaraţie care ar figura într-o asemenea hotărîre şi conform căreia au fost comise una sau mai multe infracţiuni, care constituie baza hotărîrii sau a cererii de confiscare; sau
e) fie că confiscarea nu este executorie pe teritoriul Părţii solicitante, fie că este susceptibilă de căi de recurs ordinare; sau
f) cererea se referă la o hotărîre de confiscare pronunţată în absenţa persoanei vizate de hotărîre şi, conform Părţii solicitate, procedura angajată de Partea solicitantă, care a dus la luarea acestei hotărîri, nu a fost conformă drepturilor minime de apărare, recunoscute oricărei persoane acuzate de o infracţiune.

5. În virtutea alineatului 4.f al prezentului articol, o hotărîre nu este considerată pronunţată în absenţa acuzatului:

a) atunci cînd a fost confirmată sau pronunţată după opunerea părţii interesate; sau
b) atunci cînd a fost pronunţată în apel, cu condiţia că a fost contestată de Partea interesată.

6. Examinînd, în virtutea alineatului 4.f al prezentului articol, dacă drepturile minime ale apărării au fost respectate, Partea solicitată va ţine cont de faptul, dacă interesatul a căutat să se sustragă de la justiţie, sau dacă această persoană, avînd posibilitatea de a introduce un recurs împotriva hotărîrii pronunţate în absenţa sa, a ales calea de a nu introduce un asemenea recurs. Aceeaşi procedură va fi respectată în cazul în care Partea interesată, fiind legal citată, a ales calea de a nu se prezenta în judecată, sau de a cere amînarea cauzei.

7. Nici o Parte nu va invoca secretul bancar, pentru a justifica refuzul de la cooperarea prevăzută în prezentul capitol. În cazul în care dreptul intern o cere, o Parte poate solicita ca cererea de cooperare, care impune ca suspendarea secretului bancar să fie autorizată, fie de un judecător, fie de o altă autoritate judiciară, inclusiv ministerul public, aceste autorităţi acţionînd în materie de infracţiuni penale.

8. Fără a prejudicia motivul de refuz prevăzut în alineatul 1.a al prezentului articol:

a) faptul că persoana care constituie obiectul unei investigaţii sau al unei hotărîri de confiscare, pronunţată de autorităţile Părţii solicitante, este o persoană juridică, nu va fi invocat de partea solicitată ca un obstacol de cooperare în virtutea prezentului capitol;
b) faptul că persoana fizică, faţă de care a fost pronunţată o hotărîre de confiscare a veniturilor provenite din activitatea infracţională, a decedat ulterior şi faptul că persoana juridică faţă de care a fost pronunţată o hotărîre de confiscare a veniturilor provenite din activitatea infracţională a fost dizolvată ulterior, nu vor fi invocate ca obstacole pentru acordarea asistenţei prevăzute în articolul 13, alineat 1.a.

Articolul 19. Amînarea

Partea solicitată poate suspenda executarea măsurilor vizate de cerere, în cazul în care acestea riscă să prejudicieze investigaţiile sau procedurile efectuate de autorităţi.

Articolul 20. Acceptarea parţială sau condiţionată a cererii

Înainte de a refuza sau de a accepta cooperarea în virtutea prezentului capitol, Partea solicitată examinează, dacă e cazul, în urma consultărilor cu partea solicitantă, condiţiile pe care le consideră necesare şi de care ar putea beneficia parţial sau formulînd anumite rezerve.

Secţiunea 6. Notificarea şi protecţia drepturilor terţilor

Articolul 21. Notificarea documentelor

1. Părţile îşi acordă reciproc asistenţa cea mai largă posibilă, în vederea notificării actelor judiciare persoanelor implicate în măsurile provizorii şi de confiscare.

2. Dispoziţia prezentului articol nu creează obstacole pentru:

a) facultatea de a adresa acte judiciare prin intermediul poştei direct persoanelor care se află în străinătate;
b) capacitatea agenţilor ministeriali, a funcţionarilor sau a altor persoane competente ale Părţii de origine, de a proceda la semnarea sau la notificarea actelor judiciare direct de către autorităţile consulare ale acestei Părţi sau de către agenţii ministeriali, funcţionarii sau alte persoane ale Părţii de destinaţie,
c) cu excepţia cazului în care Partea de destinaţie face o declaraţie contrară Secretarului General al Consiliului Europei, la momentul semnării sau depunerii instrumentului de ratificare, acceptare, aprobare sau aderare.

3. În cadrul procedurii de notificare de acte judiciare, în străinătate, persoanelor implicate în măsurile provizorii sau în hotărîrile de confiscare ordonate de Partea de origine, aceasta informează persoanele menţionate despre recursurile în justiţie oferite de legislaţia sa.

Articolul 22. Recunoașterea hotărîrilor străine

1. Sesizată cu o cerere de cooperare în conformitate cu secţiunile 3 şi 4, Partea solicitată recunoaşte orice hotărîre judiciară pronunţată pe teritoriul Părţii solicitante în ceea ce priveşte drepturile revendicate de terţi.

2. Recunoaşterea poate fi refuzată:

a) dacă terţii nu au avut posibilitatea suficientă de a-şi revendica drepturile; sau
b) dacă hotărîrea este incompatibilă cu o hotărîre deja pronunţată pe teritoriul Părţii în cauză; sau
c) dacă ea este incompatibilă cu ordinea publică a Părţii solicitate; sau
d) dacă hotărîrea a fost pronunţată contrar dispoziţiilor în materie de competenţă exclusivă, prevăzute de dreptul Părţii solicitate.

Secţiunea 7. Procedura şi alte reguli generale

Articolul 23. Autoritatea centrală

1. Părţile desemnează o autoritate centrală sau, în caz de necesitate, mai multe autorităţi responsabile pentru trimiterea cererilor formulate, în virtutea prezentului articol, pentru a răspunde la ele, pentru a le executa şi a le transmite autorităţilor competente de a le executa.

2. Fiecare Parte comunică Secretarului General al Consiliului Europei, în momentul semnării sau în momentul depunerii instrumentului său de ratificare, acceptare, aprobare sau adeziune, denumirea şi adresa autorităţilor desemnate, în virtutea alineatului 1 al prezentului articol.

Articolul 24. Corespondența directă

1. Autorităţile centrale comunică direct între ele.

2. În caz de urgenţă, cererile şi comunicările prevăzute de prezentul capitol pot fi expediate, prin intermediul autorităţilor judiciare, inclusiv ministerul public, al Părţii solicitante, unor autorităţi asemănătoare. În acest caz, o copie urmează a fi expediată simultan autorităţii centrale a Părţii solicitante.

3. Fiecare cerere sau comunicare, formulată în virtutea alineatelor 1 şi 2 ale prezentului articol, poate fi prezentată prin intermediul Organizaţiei Internaţionale a Poliţiei Criminale (Interpol).

4. În cazul în care o cerere este prezentată în virtutea alineatului 2 al articolului prezent şi atunci cînd autoritatea sesizată nu este competentă pentru a-i da curs, aceasta urmează a fi transmisă autorităţii competente a Părţii solicitante – autorităţii competente a Părţii solicitate.

Articolul 25. Forma cererilor și limbile de redactare

1. Toate cererile prevăzute de prezentul capitol sînt elaborate în scris. Este admisă recurgerea la mijloace moderne de telecomunicaţii, cum e telecopierea.

2. Sub rezerva dispoziţiilor alineatului 3 al prezentului articol, traducerea cererilor sau a pieselor anexate nu va fi cerută.

3. Fiecare Parte poate, în momentul semnării sau în momentul depunerii instrumentului său de ratificare, acceptare sau adeziune, printr-o declaraţie adresată Secretarului General al Consiliului Europei, să-şi rezerveze facultatea de a cere ca cererile şi piesele anexate să fie însoţite de o traducere în limba proprie sau în una din limbile oficiale ale Consiliului Europei, sau în una din limbile pe care le va indica. Fiecare Parte poate, cu această ocazie, să declare că este dispusă să accepte traduceri în orice altă limbă pe care o va indica. Celelalte Părţi pot aplica regula reciprocităţii.

Articolul 26. Legalizarea

Documentele transmise, în virtutea prezentului capitol, sînt scutite de orice formalităţi de legalizare.

Articolul 27. Conţinutul cererii

1. Fiecare cerere de cooperare, prevăzută de prezentul capitol, trebuie să precizeze:

a) autoritatea de la care emană şi autoritatea responsabilă de efectuarea investigaţiilor şi procedurilor;
b) obiectul şi motivul cererii;
c) cauza, inclusiv faptele pertinente (data, locul şi circumstanţele infracţiunii), la care se referă investigaţiile sau procedurile, cu excepţia cererii de notificare;
d) în măsura în care cooperarea implică măsuri coercitive:

— textul dispoziţiilor legale sau, în cazul în care aceasta nu este posibil, conţinutul legii pertinente aplicabile, şi

— indicarea, în baza căreia măsura solicitată sau orice altă măsură cu efecte analoage ar putea fi întreprinsă pe teritoriul Părţii solicitante, în virtutea propriei sale legislaţii;

e) dacă este necesar, şi în măsura posibilităţilor:

— datele cu privire la persoanele implicate, inclusiv numele, data şi locul naşterii, cetăţenia şi locul său de aflare, şi atunci cînd este vorba despre o persoană juridică, sediul său; şi

— bunurile pentru care cooperarea este solicitată, amplasarea lor, legăturile sale cu persoanele implicate, orice altă legătură cu infracţiunea, precum şi orice informaţie ce ţine de interesele altuia, aferente la aceste bunuri; şi

f) orice procedură deosebită, solicitată de Partea solicitantă.

2. În cazul în care o cerere de efectuare a măsurilor provizorii, prezentată în virtutea secţiunii 3, vizează sechestrarea unui bun care ar putea constitui obiectul unei hotărîri de confiscare consistînd în obligaţia de a plăti o sumă de bani, în această cerere urmează a se indica suma maximă de recuperare a acestui bun.

3. Pe lîngă indicaţiile menţionate în alineatul 1, fiecare cerere, formulată în virtutea secţiunii 4, urmează să conţină:

a) în cazul articolului 13 alineatul 1.a:

— o copie certificată conformă hotărîrii de confiscare pronunţată de instanţa judiciară a Părţii solicitante şi expunerea de motive a hotărîrii, dacă acestea nu sînt indicate în hotărîre;

— o atestare a autorităţii competente a Părţii solicitante, conform căreia hotărîrea de confiscare este executorie şi nu este susceptibilă căilor de recurs ordinare;

— informaţii cu privire la măsura în care hotărîrea urmează a fi executată; şi

— informaţii cu privire la necesitatea de a întreprinde măsuri provizorii;

b) în cazul articolului 13, alineatul 1 b, o expunere a faptelor invocate de Partea solicitantă care ar fi suficientă pentru a permite Părţii solicitate de a obţine o hotărîre în virtutea dreptului său intern;
c) în cazul în care terţii au avut posibilitatea de a-şi revendica drepturile, documentele care atestă faptul că au avut această posibilitate.

Articolul 28. Viciile cererilor

1. În cazul în care cererea nu este conformă dispoziţiilor prezentului capitol, sau atunci cînd informaţiile furnizate nu sînt suficiente pentru a permite Părţii solicitate de a lua o hotărîre asupra cererii, această Parte poate cere Părţii solicitante modificarea cererii sau completarea acesteia cu informaţii suplimentare.

2. Partea solicitată poate fixa un termen pentru obţinerea acestor modificări sau informaţii.

3. În perioada necesară pentru obţinerea modificărilor sau informaţiilor cerute cu privire la

cererea prezentată, în virtutea secţiunii 4 a prezentului capitol, Partea solicitată poate ordona orice măsură prevăzută în secţiunile 2 şi 3 ale prezentului capitol.

Articolul 29. Concurs de cereri

1. În cazul în care o Parte solicitată primeşte mai mult de o cerere, prezentate în virtutea secţiunilor 3 şi 4 ale prezentului capitol, cu privire la aceeaşi persoană sau la aceleaşi bunuri, concursul de cereri nu va constitui un obstacol pentru Partea solicitată de a trata cererile care impun întreprinderea măsurilor provizorii.

2. În cazul unui concurs de cereri, prezentate în virtutea prezentului capitol, Partea solicitată va recurge la consultări cu Părţile solicitante.

Articolul 30. Obligaţia de motivare

Partea solicitată trebuie să motiveze fiecare hotărîre de refuz, amînare sau supunere unor anumite condiţii ale cooperării, solicitate în virtutea prezentului capitol.

Articolul 31. Informare

1. Partea solicitată informează fără termen Partea solicitantă:

a) despre cursul dat cererii, formulate în virtutea prezentului capitol;
b) despre rezultatul definitiv al cursului dat cererii;
c) despre orice hotărîre de refuz, amînare sau supunere unor condiţii, integral sau parţial, a cooperării prevăzute de prezentul capitol;
d) despre circumstanţele care fac imposibilă executarea măsurilor solicitate sau care riscă de a întîrzia considerabil executarea sa; şi
e) în cazul în care se întreprind măsuri provizorii conform cererii, formulate în virtutea secţiunii 2 şi 3 a prezentului capitol, despre dispoziţiile dreptului intern care ar implica automat ridicarea măsurii.

2. Partea solicitantă informează fără termen Partea solicitată:

a) despre orice revizuire, hotărîre sau alt fapt prin care se înlătură integral sau parţial caracterul executoriu al hotărîrii de confiscare;
b) despre orice schimbare, de fapt sau de drept, care implică un caracter nejustificat oricărei acţiuni întreprinse în virtutea prezentului capitol.

3. În cazul în care o Parte cere confiscarea bunurilor situate pe teritoriul mai multor Părţi, ea informează toate Părţile interesate de executarea hotărîrii, prin aceeaşi hotărîre de executare.

Articolul 32. Utilizare restrînsă

1. Partea solicitată poate subordona executarea unei cereri, cu condiţia ca informaţiile sau elementele de probă obţinute să nu fi fost, fără consimţămîntul său prealabil, utilizate sau transmise de autorităţile Părţii solicitante în scopuri de investigaţii sau proceduri, altele decît cele precizate în cerere.

2. Fiecare Parte poate, în momentul semnării sau depunerii instrumentului său de ratificare, acceptare, aprobare sau aderare, prin declaraţie adresată Secretarului General al Consiliului Europei, să declare că informaţiile sau elementele de probă furnizate în virtutea prezentului capitol nu vor putea, fără consimţămîntul său prealabil, să fie utilizate sau transmise de autorităţile Părţii solicitante în scopuri de investigaţii sau proceduri, altele decît cele precizate în cerere.

Articolul 33. Confidenţialitate

1. Partea solicitantă poate cere Părţii solicitate, ca aceasta să păstreze confidenţiale cererea şi conţinutul său, revelîndu-le doar în măsura necesară pentru a executa cererea. În cazul în care Partea solicitată nu se poate conforma acestei condiţii de confidenţialitate, ea urmează să informeze Partea solicitantă cît mai curînd posibil.

2. Partea solicitantă trebuie, în cazul în care cererea îi este adresată şi cu condiţia că aceasta nu este contrară condiţiilor fundamentale ale dreptului intern, să păstreze confidenţiale mijloacele de probă şi informaţiile comunicate de Partea solicitată, revelîndu-le doar în măsura necesară investigaţiilor sau procedurilor expuse în cerere.

3. Sub rezerva dispoziţiilor dreptului său intern, Partea care a recepţionat o transmitere spontană de informaţii, în virtutea articolului 10, urmează să se conformeze oricărei condiţii de confidenţialitate cerută de Partea care transmite informaţia. În cazul în care Partea nu se poate conforma unei asemenea condiţii, ea urmează să informeze

Partea care transmite informaţia, în termenii cei mai scurţi posibili.

Articolul 34. Cheltuieli

Cheltuielile ordinare prevăzute pentru executarea unei cereri sînt în sarcina Părţii solicitate. În cazul în care se cer cheltuieli importante sau extraordinare, pentru a da curs cererii, Părţile negociază fixarea condiţiilor în care aceasta va fi executată, precum şi modalitatea de plată a cheltuielilor.

Articolul 35. Pagube și Interese

1. În cazul înaintării de către o persoană a unei acţiuni de despăgubire, rezultată dintr-un act sau omitere ce ţine de cooperarea prevăzută în acest capitol, Părţile interesate, dacă este cazul, angajează consultări asupra unei eventuale repartizări a indemnizaţiilor prevăzute.

2. Partea care constituie obiectul unei cereri de despăgubire urmează să informeze fără termen altă Parte, în cazul în care acesta poate avea un interes de cauză.

CAPITOLUL IV – DISPOZIŢII FINALE

Articolul 36. Semnarea și intrarea în vigoare

1. Prezenta convenţie este deschisă pentru semnare Statelor membre ale Consiliului Europei şi Statelor nemembre care au participat la elaborarea sa. Aceste State îşi pot exprima consimţământul de a fi legate prin:

a) semnare sub rezerva ratificării, acceptării sau aprobării; sau
b) semnare, sub rezerva ratificări, acceptării sau aprobării, urmată de ratificare, acceptare sau aprobare.

2. Istrumentele de ratificare, acceptare sau aprobare vor fi depuse pe lîngă Secretarul General al Consiliului Europei.

3. Prezenta Convenţie va intra în vigoare în prima zi a lunii care urmează după expirarea unei perioade de trei luni de la data la care trei State, dintre care cel puţin două membre ale Consiliului Europei, îşi vor exprima consimţământul de a fi legate prin Convenţie, în conformitate cu dispoziţiile alineatului 1.

4. Faţă de fiecare Stat semnatar, care îşi va exprima ulterior consimţământul de a fi legat prin Convenţie, aceasta va intra în vigoare în prima zi a lunii care urmează după expirarea unei perioade de trei luni de la data exprimării consimţământului de a fi legat prin Convenţie, în conformitate cu dispoziţiile alineatului 1.

Articolul 37. Aderarea la Convenție

1. După intrarea în vigoare a prezentei Convenţii, Comitetul de Miniştri al Consiliului Europei va putea, în urma consultării statelor contractuale la Convenţie, să invite orice Stat nemembru al Consiliului să adere la prezenta Convenţie, printr-o hotărîre, luată, cu majoritatea prevăzută în articolul 20.d al Statutului Consiliului Europei şi în unanimitate a reprezentanţelor Statelor contractante cu drept de vot, de Comitet.

2. Faţă de fiecare Stat aderent, Convenţia va intra în vigoare în prima zi a lunii care precedă expirarea unei perioade de trei luni de la data depunerii instrumentului de aderare pe lîngă Secretarul General al Consiliului Europei.

Articolul 38. Aplicarea teritorială

1. Fiecare Stat va putea, în momentul semnării sau în momentul depunerii instrumentului său de ratificare, acceptare, aprobare sau aderare, să desemneze teritoriul sau teritoriile unde se va aplica prezenta Convenţie.

2. Fiecare Stat va putea, în orice moment ulterior, printr-o declaraţie adresată Secretarului General al Consiliului Europei, să extindă aplicarea prezentei Convenţii oricărui alt teritoriu desemnat în declaraţie. Convenţia va intra în vigoare faţă de acest teritoriu în prima zi a lunii care urmează după expirarea de trei luni de la data recepţionării declaraţiei de către Secretarul General.

3. Orice declaraţie făcută în virtutea acestor două alineate va putea fi retrasă, în ceea ce priveşte orice teritoriu desemnat în declaraţie, prin notificare adresată Secretarului General. Retragerea va produce efect în prima zi a lunii care urmează după expirarea unei perioade de trei luni de la data recepţionării notificării de către Secretarul General.

Articolul 39. Relațiile cu alte convenții și acorduri

1. Prezenta Convenţie nu aduce atingere drepturilor şi obligaţiilor care decurg din Convenţiile internaţionale multilaterale cu privire la probleme particulare.

2. Părţile la Convenţie vor putea încheia acorduri bilaterale sau multilaterale cu privire la subiectele

reglementate de prezenta Convenţie, în scopul facilitării aplicării principiilor pe care le consacră.

3. În cazul în care două sau mai multe Părţi au încheiat deja un acord sau un tratat privitor la un subiect tratat de prezenta Convenţie, sau în cazul în care Părţile au stabilit o altă modalitate de cooperare în ceea ce priveşte acest subiect, ele vor avea facultatea de a aplica acordul, tratatul sau aranjamentul în locul prezentei Convenţii, atunci cînd acestea facilitează cooperarea internaţională.

Articolul 40. Rezerve

1. Fiecare Stat poate, în momentul semnării sau în momentul depunerii instrumentului său de ratificare, acceptare, aprobare sau aderare, să declare că va utiliza una sau mai multe rezerve care figurează în articolele 2, alineatul 2; 6, alineatul 4; 14, alineatul 3; 21, alineatul 2; 25, alineatul3; şi 32, alineatul 2. Alte rezerve nu sînt admise.

2. Fiecare Stat care a formulat o rezervă în virtutea alineatului precedent poate să o retragă integral sau în parte, adresînd o notificare Secretarului General al Consiliului Europei. Retragerea va produce efect la data recepţionării notificării de către Secretarul General.

3. Partea care a formulat o rezervă la subiectul unei dispoziţii a prezentei Convenţii nu poate pretinde la aplicarea acestei dispoziţii de o altă Parte; ea poate, în cazul în care rezerva este parţială sau condiţională, să pretindă la aplicarea acestei dispoziţii, în măsura în care o acceptă.

Articolul 41. Amendamente

1. Fiecare Parte la Convenţie poate propune amendamente şi orice propunere va fi comunicată de către Secretarul General al Consiliului Europei Statelor membre ale Consiliului şi fiecărui Stat nemembru, care a aderat sau care a fost invitat să adere la prezenta Convenţie, conform dispoziţiilor articolului 37.

2. Fiecare amendament propus de o Parte este comunicat Comitetului European pentru Problemele Criminale care prezintă Comitetului de Miniştri avizul său la amendamentul propus.

3. Comitetul de Miniştri examinează amendamentul propus şi avizul prezentat de Comitetul European pentru Problemele Criminale, şi poate adopta amendamentul propus.

4. Textul fiecărui amendament adoptat de Comitetul de Miniştri, în conformitate cu alineatul 3 al prezentului articol, este transmis Părţilor spre acceptare.

5. Fiecare amendament, adoptat în conformitate cu alineatul 3 al prezentului articol, va intra în vigoare în a treizecea zi, cînd toate Părţile vor informa Secretarul General despre acceptare.

Articolul 42. Reglementarea diferendelor

1. Comitetul european pentru problemele criminale al Consiliului Europei va fi informat despre interpretarea şi aplicarea prezentei Convenţii.

2. În caz de diferend între Părţi cu privire la interpretarea sau aplicarea prezentei Convenţii, Părţile vor încerca să ajungă la o reglementare a diferendului prin intermediul negocierii sau al oricărui alt mijloc paşnic, la alegere, inclusiv prezentarea diferendului Comitetului European pentru problemele criminale unei instanţe judiciare arbitrale, care va lua hotărîri care vor lega Părţile de diferend, sau Curţii Internaţionale de Justiţie, în baza unui acord comun între Părţile interesate.

Articolul 43. Denunțarea

1. Fiecare Parte poate , în orice moment, să denunţe prezenta Convenţie, adresînd o notificare Secretarului General al Consiliului Europei.

2. Denunţarea va produce efect în prima zi a lunii care urmează după expirarea unei perioade de trei luni de la data recepţionării notificării de către Secretarul General.

3. Cu toate acestea , prezenta Convenţie continuă să se aplice, în virtutea articolului 14, pentru executarea unei confiscări, cerute conform dispoziţiilor sale, înainte ca denunţarea să producă efect.

Articolul 44. Notificări

Secretarul General al Consiliului Europei va notifica Statelor membre ale Consiliului şi fiecărui Stat aderent la prezenta Convenţie:

a) fiecare semnare;
b) depunerea fiecărui instrument de ratificare, acceptare, aprobare sau aderare;
c) fiecare dată de intrare în vigoare a prezentei Convenţii, în conformitate cu articolele 36 şi 37;

d) fiecare rezervă prevăzută în articolul 40, alineatul 1;
e) orice alt act, notificare sau comunicare ce ţine de prezenta Convenţie.

Drept pentru care subsemnaţii, legal împuterniciţi în acest scop, au semnat prezenta Convenţie.

Încheiată la Strasbourg, la 8 noiembrie 1990, în limbile franceză şi engleză, ambele texte fiind egal autentice, într-un singur exemplar care va fi depus în arhiva Consiliului Europei. Secretarul General al Consiliului Europei va comunica o copie certificată fiecărui Stat membru al Consiliului Europei, statelor nemembre care au participat la elaborarea Convenţiei şi fiecărui Stat invitat să adere la aceasta.

Proiect

LEGEA REPUBLICII MOLDOVA

Cu privire la prevenirea corupţiei

Capitolul I – DISPOZIŢII GENERALE

Articolul 1. Scopul prezentei legi

Prin prezenta lege se urmăreşte:

a) promovarea legalităţii, democraţiei, transparenţei, respectarea demnităţii umane şi drepturilor omului, asigurarea egalităţii tuturor în faţa legii şi a drepturilor sociale, dezvoltării economice, stabilităţii instituţiilor democratice, precum şi consolidarea bazelor morale ale societăţii;
b) crearea unor condiţii normale privind funcţionarea puterilor legislativă, executivă şi judecătorească, precum şi a sistemului de administraţie publică;
c) prevenirea şi eliminarea cauzelor existenţei corupţiei, precum şi a consecinţelor acesteia;
d) crearea condiţiilor necesare privind ridicarea eficienţei şi prestigiului serviciului public şi a unui sector privat onest şi eficient;
e) stabilirea unui climat etic adecvat serviciului public spre binele societăţii;
f) formarea standardelor comportării corespunzătoare, aşteptate de la persoanele oficiale.

Articolul 2. Noţiunea corupţiei

(1) În sensul prezentei legi corupţia este un fenomen negativ, care presupune folosirea abuzivă de către o persoană oficială sau cu funcţii de răspundere din sectorul public, cît şi din sectorul privat, a atribuţiilor de serviciu în scopul obţinerii unor beneficii sau avantaje ilegale pentru sine sau pentru persoane terţe.

Articolul 3. Subiecţii corupţiei

(1) Sub incidenţa prezentei legi cad persoanele oficiale sau persoanele cu funcţii de răspundere, din care fac parte: persoanele cărora în autorităţile publice, într-o întreprindere, instituţie, organizaţie, indiferent de tipul de proprietate şi forma juridică de organizare, li se acordă permanent sau provizoriu, în virtutea legii sau prin încredinţarea unor însărcinări, sau atribuţii delegate, anumite drepturi şi obligaţii în vederea exercitării funcţiilor autorităţii publice sau întreprinderii, organizaţiei, instituţiei prin acţiuni administrative, de dispoziţie ori organizatorice.

(2) Persoane oficiale se consideră persoanele care cad sub incidenţa Legii serviciului public, precum şi cele al căror mod de alegere sau de numire este reglementat de Constituţia Republicii Moldova, Codul Electoral sau de alte legi şi nu fac parte din categoria de funcţionari publici.

Persoane cu funcţii de răspundere, în contextul prezentei legi, se consideră persoanele din instituţiile, organizaţiile şi întreprinderile de stat sau private, cărora, prin lege, regulamente sau statute, li se acordă competenţe, în virtutea cărora se întemeiază relaţii şi raporturi cu persoane fizice sau juridice.

(3) Este considerată coruptă orice persoană oficială sau cu funcţii de răspundere, care solicită, primeşte direct sau indirect orice avantaj sau acceptă oferirea acestuia sau promisiuni de a îndeplini sau a se abţine de la unele acţiuni, în următoarele scopuri:

(a) pentru a îndeplini sau a împiedica să îndeplinească o acţiune ce ţine de funcţia sa ori de atribuţiile sale sau de o acţiune favorizată de acestea;
(b) pentru a abuza de influenţa reală ori presupusă, cu scopul de a obţine un avantaj oarecare.

(4) Este considerată corupătoare orice persoană care oferă, promite sau efectuează, direct sau indirect, o plată ilegală sau orice avantaj nedatorat sub orice formă, cu scopul sau în condiţiile specificate mai sus.

A da sau a primi cadouri cu valoare modestă în cursul relaţiilor comerciale nu se consideră act de corupţie.

(5) Persoanele oficiale, persoanele cu funcţii de răspundere, precum şi persoanele fizice care vor admite acţiuni ilegale calificate drept acte de corupţie, atît în calitate de subiect corupt, cît şi de subiect corupător, vor fi trase la răspundere disciplinară, administrativă, civilă şi penală.

Art. 4. Autorităţile abilitate cu prevenirea corupţiei

(1) Activităţile privind prevenirea corupţiei sînt puse în sarcina organelor procuraturii, ministerului de interne, serviciului de informaţie şi securitate, tuturor autorităţilor publice centrale şi locale ale statului, precum şi întreprinderilor, organizaţiilor şi instituţiilor, indiferent de forma de proprietate, care sînt obligate să exercite prevenirea şi combaterea corupţiei în limitele competenţei sale atribuite de legislaţia în vigoare.

(2) Activităţile de organizare privind combaterea şi prevenirea corupţiei în republică se efectuează în baza unui Program Naţional Anticorupţie adoptat (de către Guvern, Parlament?)

Conducerea generală privind organizarea privind combaterea şi prevenirea corupţiei, cît şi coordonarea, monitorizarea şi controlul tuturor acţiunilor întreprinse se pune în sarcina Comisiei Naţionale Anticorupţie, constituită de către Şeful statului.

(Varianta 1)

La nivel de judeţ, organizarea privind combaterea şi prevenirea corupţiei, cît şi coordonarea, monitorizarea şi controlul tuturor acţiunilor întreprinse, se pune în sarcina comisiilor teritoriale anticorupţie.

Articolul 5. Participarea societăţii civile în activitatea de prevenire a corupţiei

(1) Asociaţiile obşteşti, fundaţiile, instituţiile şi alte organizaţii necomerciale pot participa, sub diverse forme, în vederea prevenirii şi combaterii corupţiei, inclusiv prin:

a) efectuarea studiilor asupra diferitor aspecte ale fenomenului corupţiei;
b) efectuarea sondajelor sociologice care ar evalua nivelul de pătrundere a corupţiei în diferite domenii;
b) desfăşurarea activităţilor care ar contribui la asigurarea transparenţei diferitor sectoare ale vieţii publice;
c) monitorizarea performanţelor agenţilor guvernamentali şi publicarea rezultatelor;
d) monitorizarea independentă a procedurilor de privatizare a obiectelor de importanţă strategică;
e) participarea la elaborarea şi expertizarea proiectelor de legi;
f) acordarea de asistenţă Guvernului şi altor instituţii publice la determinarea problemelor şi identificarea căilor eficiente de prevenire şi combatere a corupţiei;
g) monitorizarea independentă a finanţării campaniilor electorale;
h) contribuirea la asigurarea accesului publicului la informaţia privind efectele generale de corupţie;
i) crearea paginilor-web referitoare la corupţie;
j) crearea unei atmosfere de intoleranţă activă faţă de orice acte calificate drept corupţie;
k) promovarea şi desfăşurarea unor campanii de educare publică privind drepturile cetăţenilor şi obligaţiile funcţionarilor publici;
l) elaborarea şi implementarea unor programe de educaţie civică a cetăţenilor;
m) contribuirea la asigurarea transparenţei în orice activităţi legate de achiziţiile publice;
n) editarea de publicaţii (buletine informative, studii, rapoarte de cercetare etc.);
o) coordonarea eforturilor organizaţiilor, instituţiilor şi mass-media în campania anticorupţie;
p) efectuarea schimbului de experienţă şi informaţii cu alte ţări, în activitatea de prevenire a corupţiei;
q) reprezentarea şi apărarea in instanţa de judecată a intereselor persoanelor care au suferit în urma actelor de corupţie.

(2) Activitatea de prevenire a corupţiei desfăşurată de organizaţiile necomerciale este recunoscută un domeniu de utilitate publică.

Articolul 6. Participarea mass —media şi instituţiilor audiovizualului în activitatea de prevenire a corupţiei

(1) Mass-media şi instituţiile audiovizualului participă în activitatea de prevenire a corupţiei prin:

a) contribuirea în activitatea de educare a cetăţenilor în spiritul respectării legilor şi intoleranţei faţă de actele de corupţie, inclusiv prin emisiuni care ar consulta cetăţenii referitor la drepturile lor şi la obligaţiile statului faţă de

ei, precum şi la procedurile necesare privind protejarea drepturilor;
b) ridicarea nivelului de conştientizare de către populaţie a pericolului pe care corupţia îl prezintă pentru societate;
c) instruirea jurnaliştilor în promovarea unui mod echilibrat de raportare;
d) adoptarea şi introducerea codului deontologic al jurnaliştilor;
e) desfăşurarea, în condiţiile legii, a investigaţiilor jurnalistice independente şi participarea surselor utilizate de către presa independentă.

Capitolul II — COMPORTAMENTUL PERSOANELOR OFICIALE ŞI Al PERSOANELOR CU FUNCŢII DE RĂSPUNDERE

Articolul 7. Comportamentul etic

(1) Persoana oficială trebuie să-şi exercite drepturile şi obligaţiile în strictă conformitate cu prevederile legii, cu instrucţiunile legale şi cu standardele etice, care se referă la funcţia sa, stabilite de alte acte normative sau regulamente.

(2) Persoana oficială va activa într-o manieră politic neutră, fără a încerca să submineze politicile, deciziile şi acţiunile autorităţilor publice.

(3) Orice persoană oficială are datoria de a servi loial autorităţilor naţionale, locale, regionale legitim constituite, fiind în acest scop onestă, imparţială, eficientă, exercitîndu-şi drepturile şi obligaţiile cu sîrguinţă, echitate, înţelegere, reieşind exclusiv din interesele publice şi circumstanţele relevante ale cazului.

(4) Persoana oficială este obligată să fie politicoasă atît în relaţiile sale cu conducerea, colegii, cu persoanele subordonate, cît şi cu publicul.

(5) Persoana oficială este datoare să se comporte în aşa mod ca încrederea publicului în integritatea, imparţialitatea şi eficienţa serviciului public să fie păstrară şi întărită.

Articolul 8. Comportamentul oficial

(1) În exercitarea obligaţiilor sale, persoana oficială şi persoana cu funcţii de răspundere este obligată să se conducă de următoarele principii:
a) Caracter dezinteresat — deciziile trebuiesc luate individual, în termeni rezonabili pentru interesul public, şi nu pot activa în scopul obţinerii beneficiului financiar sau a altor beneficii materiale pentru sine, sau pentru familia sa sau prietenii săi;
b) Integritate — nu vor accepta plasarea sub obligaţii financiare sau de orice alt gen faţă de unele persoane sau organizaţii care ulterior ar putea influenţa exercitarea atribuţiilor sale de serviciu;
c) Obiectivitate — în atribuţiile sale publice, inclusiv în negocierea contractelor sau recomandarea unor persoane pentru primirea unor beneficii sau menţiuni, decoraţii, vor lua decizii în baza meritelor personale ale persoanelor respective;
d) Responsabilitate — vor fi responsabili pentru deciziile şi acţiunile lor în faţa publicului şi vor fi deschişi oricăror sondaje şi chestionări ce sînt adresate şi cuprind în vizor oficiul său;
e) Transparenţă — în activităţile ce le desfăşoară şi în procesul decizional, vor fi cît se poate de transparenţi, argumentîndu-le de fiecare dată, iar informaţia restrictînd-o numai în cazurile în care interesul public poate fi prejudiciat;
f) Onestitate — vor declara orice interes privat ce se referă la activităţile şi obligaţiile sale publice şi să ia măsuri în vederea rezolvării oricăror conflicte ce ar putea leza protecţia interesului public.

(2) Folosindu-se de dreptul său de acces la informaţie, persoana oficială este obligată să utilizeze, în mod corespunzător şi cu bune intenţii, toată informaţia şi documentele obţinute pe parcursul sau ca rezultat al activităţii sale oficiale.

(3) Persoana oficială sau cu funcţii de răspundere, care consideră că de la dînsa (dînsul) se cere să activeze în mod ilegal, necorespunzător sau împotriva principiilor sale etice, este în drept să nu îndeplinească ordinele sau indicaţiile respective, depunînd în acest scop o motivaţie scrisă conducătorului autorităţii publice, întreprinderii, organizaţiei sau instituţiei în care activează sau, după caz, Comisiei Naţionale Anticorupţie.

(4) Persoana oficială sau cu funcţii de răspundere este obligată, în conformitate cu prevederile legii, să raporteze autorităţilor competente toate cazurile ce vădesc anumite încălcări sau tentative de încălcare ale prezentei legi, respectiv el este obligat să prezinte orice probă, informaţie sau suspiciune privind activitatea ilegală sau

criminală legată de serviciul public ori în cadrul altei activităţi, care i-a devenit cunoscută pe parcurs.

(5) Persoana oficială sau cu funcţii de răspundere, care a raportat despre încălcările sus-menţionate şi consideră că răspunsul sau măsurile întreprinse nu corespund aşteptărilor sale, se va adresa cu un raport în scris către Comisia Naţională Anti-corupţie.

(6) Statul va asigura ca persoana oficială sau cu funcţii de răspundere, care a raportat cazurile de corupţie (avînd pentru aceasta motive rezonabile şi activînd cu bună credinţă), să nu sufere nici un prejudiciu din partea celor care ar putea fi afectaţi de acţiunile corespunzătoare care se vor lua.

Articolul 9. Comportamentul, în cazul conflictului de interese

(1) Conflictul de interese apare în situaţia în care persoana oficială sau cu funcţii de răspundere manifestă un astfel de interes privat, care influenţează sau poate influenţa exercitarea imparţială şi obiectivă a obligaţiilor sale oficiale.

(2) Interesul privat al persoanei oficiale include orice avantaj care poate fi obţinut pentru sine sau pentru familia sa, rudele apropiate, prieteni, persoane sau organizaţii cu care el (ea) are sau a avut relaţii de afacere sau politice. Acest interes include de asemenea orice responsabilitate financiară sau civilă a acestor persoane.

(3) Persoana oficială sau cu funcţii de răspundere care ocupă o funcţie, exercitarea căreia ar putea afecta interesele sale personale sau private, sau ale rudelor şi prietenilor săi, trebuie să declare, la încadrare în serviciu şi ulterior, pe parcursul exercitării funcţiilor sale, natura şi extinderea acestor interese.

(4) Orice conflict de interes, declarat de către candidatul la serviciul public sau la o altă funcţie, va fi rezolvat pînă la numirea în funcţie.

(5) Ori de cîte ori este necesar, persoana oficială sau cu funcţii de răspundere va declara benevol dacă are sau nu, vre-un conflict de interes.

(6) Persoana oficială sau cu funcţii de răspundere nu trebuie să se angajeze în orice activitate sau tranzacţie sau să accepte orice poziţie sau funcţie, fie remunerată sau nu, dacă aceasta diminuează exercitarea corespunzătoare a obligaţiilor sale oficiale.

(7) În caz de neclaritate dacă activitatea este compatibilă sau nu, persoana oficială sau cu funcţii de răspundere trebuie să notifice şi să obţină aprobarea conducătorului său, necesară desfăşurării unor anumite activităţi, fie remunerabile sau nu, sau acceptării unor anumite poziţii sau funcţii în afară de serviciul său oficial.

(8) Persoana oficială sau cu funcţii de răspundere se va supune cerinţelor legitime de a declara apartenenţa sa la anumite organizaţii, care ar putea influenţa negativ exercitarea corespunzătoare a obligaţiilor sale în calitatea sa de persoană oficială sau cu funcţii de răspundere.

(9) Persoana oficială sau cu funcţii de răspundere care se află într-o situaţie prevăzută la alineatele 1 şi 2 ale prezentului articol, va purta responsabilitate personală pentru:

a) prevenirea sau ignorarea oricărui conflict de interese, real sau potenţial;
b) neîntreprinderea unor măsuri necesare eliminării unui astfel de conflict, şi ne-renunţarea la avantajele care provoacă acest conflict;
d) neinformarea conducătorului său nemijlocit îndată ce a aflat despre existenţa conflictului de interes.

(10) Persoana oficială sau cu funcţii de răspundere nu poate fi aleasă şi nu poate ocupa funcţii remunerabile în organizaţiile, întreprinderile, instituţiile asupra cărora a exercitat supravegherea sau a emis hotărîri în favoarea acestora, timp de 1 an de zile după ce s-a eliberat din funcţia oficială.

Articolul 10. Acțiuni obligatorii ale persoanei oficiale sau cu funcții de răspundere.

(1) Persoana oficială sau cu funcţii de răspundere trebuie să aibă grijă ca nici o activitate a sa politică, sau implicarea în dezbateri politice sau publice să nu afecteze încrederea publicului şi bunul nume al instituţiei, în capacitatea sa de a exercita obligaţiile oficiale în mod imparţial şi loial.

(2) În exercitarea obligaţiilor sale persoana oficială sau cu funcţii de răspundere nu trebuie să-şi permită să fie folosită în serviciul unor scopuri politice.

(3) Persoana oficială sau cu funcţii de răspundere nu îşi va permite să fie plasată într-o situaţie în care va fi obligată să restituie un avantaj sau o favoare oricărei persoane sau organizaţii, întreprinderi sau instituţii. În calitatea sa oficială sau în viaţa privată, persoana oficială sau cu funcţii de răspundere nu se va face susceptibilă, prin comportamentul său, de anumite angajamente personale sau de partizanat politic.

(4) Persoana oficială sau cu funcţii de răspundere nu va cere şi nu va accepta cadouri, favoruri, ospitalitate, sau orice beneficiu de altă natură pentru sine, familia, rudele apropiate, prietenii săi sau persoane, cu care el/ea are sau a avut relaţii politice sau de business, care pot influenţa imparţialitatea în exercitarea obligaţiilor şi care poate fi considerată drept recompensă legată de exercitarea obligaţiilor sale. Această restricţie nu include ospitalitate convenţională sau cadouri simbolice, valoarea căror nu depăşeşte 10% din salariul stabilit pentru funcţie.

(5) În cazul în care persoana oficială sau cu funcţii de răspundere nu-i sigură dacă este în drept să accepte un cadou sau ospitalitatea oferită, acesta va consulta superiorul său. În cazul în care cadoul oferit depăşeşte valoarea de 10% din salariul stabilit pentru funcţie, acesta va fi predat întreprinderii, instituţiei, organizaţiei care îl va lua la evidenţă conform regulilor stabilite.

(6) În cazul în care persoanei oficiale sau cu funcţii de răspundere i se oferă un avantaj necorespunzător (ilegal), în scopul protecţiei personale, acesta va întreprinde următoarele acţiuni:

a) va renunţa la orice avantaj necorespunzător;
b) se va strădui să identifice persoana care i-a făcut oferta;
c) dacă acest cadou nu poate fi refuzat şi nici restituit, acesta va fi păstrat, pentru predarea ulterioară, cu înregistrarea oficială într-un registru special de contabilitate;
d) în măsura posibilităţilor, va apela la martori, inclusiv din rîndul colegilor săi de serviciu;
e) va face, cît mai curînd posibil, un raport în scris privind tentativa ofertei avantajului necorespunzător şi va raporta tentativa conducătorului său direct sau organului competent.

(7) Persoana oficială sau cu funcţii de răspundere nu va încerca să obţină accesul la informaţia la care el nu este împuternicit, nu va folosi informaţia aflată la dispoziţia sa, contrar intereselor de serviciu, şi nu are dreptul de a tăinui informaţia oficială care trebuie să fie difuzată. Persoanei oficiale sau cu funcţii de răspundere îi este interzisă difuzarea informaţiei false.

(8) Persoanele oficiale sau cu funcţii de răspundere care nu mai exercită funcţiile respective nu vor folosi sau divulga informaţia confidenţială care le-a devenit cunoscută în virtutea funcţiei deţinută anterior, excepţie făcînd cazurile obţinerii permisiunii oficiale de a folosi sau divulga informaţia menţionată.

(8) Exercitînd drepturile sale discreţionale, persoana oficială va asigura ca personalul, proprietatea de stat, facilităţile, serviciile, resursele financiare aflate la dispoziţia sa să fie administrate şi folosite eficient. Acestea nu pot fi folosite în interesele proprii, cu excepţia cazurilor obţinerii permisiunii legale pentru folosirea acestora.

Articolul 11. Obligații ale persoanei oficiale sau cu funcții de răspundere, responsabile pentru selectarea, angajarea și promovarea cadrelor.

(1) Persoana oficială sau cu funcţii de răspundere, responsabilă pentru selectarea, angajarea şi promovarea altor persoane, va asigura controlul respectiv al integrităţii candidaţilor la funcţie, dacă aceasta este prevăzut de lege.

(2) În cazul în care, în urma efectuării unui astfel de control, există anumite îndoieli asupra candidatului propus pentru o anumită funcţie, persoana oficială sau cu funcţii de răspundere, responsabilă pentru selectarea, angajarea, promovarea altor persoane, va consulta superiorul său.

(3) Este interzis ca persoana oficială sau cu funcţii de răspundere să folosească în mod fraudulos avantajele funcţiei exercitate pentru angajarea sa în cîmpul muncii în afara serviciului public. Persoana oficială sau cu funcţii de răspundere va anunţa imediat superiorul său despre orice propunere concretă de angajare, care poate crea conflicte de interese, la fel ca şi în cazul de acceptare a oricărei propuneri de angajare.

(4) Este interzisă participarea persoanei oficiale sau cu funcţii de răspundere în procesul de selectare a cadrelor, care va include angajarea membrilor familiei sale sau a rudelor, precum şi a prietenilor săi.

(5) Este interzisă plasarea în directă subordonare sau supraveghere a persoanei oficiale sau cu funcţii de răspundere a rudelor acestuia, cum ar fi: tată, mamă, frate, soră, unchi, tanti, soţ, soţie, fiu, fiică, fiu adoptiv, fiică adoptivă, nepot, nepoată.

(6) Persoana oficială sau cu funcţii de răspundere, care supraveghează sau conduce activitatea altor persoane oficiale sau cu funcţii de răspundere, trebuie să activeze în conformitate cu politica şi scopul autorităţii publice în cadrul căreia este angajat. Persoana oficială sau cu funcţii de răspundere va fi responsabilă pentru actele sau omisiunile personalului subordonat, incompatibile cu aceste politici şi scopuri, dacă nu a întreprins măsuri rezonabile în vederea prevenirii unor astfel de acte sau omisiuni.

(7) Persoana oficială sau cu funcţii de răspundere, care supraveghează sau conduce activitatea altor persoane oficiale, va întreprinde măsuri rezonabile în vederea prevenirii corupţiei din partea personalului şi în legătură cu serviciul său. Aceste măsuri pot include determinarea şi adoptarea regulilor şi reglementărilor, educaţie şi pregătire profesională adecvată, cunoaşterea dificultăţilor financiare şi de altă natură ale subalternilor, comportare personală exemplară etc.

(8) Este interzisă acordarea tratamentului preferenţial sau acces privilegiat la serviciul public fostelor persoane oficiale sau cu funcţii de răspundere.

Capitolul III – MĂSURILE DE PREVENIRE A CORUPŢIEI.

Art. 12. Prevenirea coruperii persoanelor ce exercită o funcție publică

(1) Persoanele angajate, numite, confirmate sau alese în funcţii publice, inclusiv Şeful statului, deputaţii din Parlament, consilierii judeţeni, orăşeneşti, municipali şi locali, primarii, vor declara la inspectoratul fiscal teritorial, precum şi Comisiei anticorupţie naţionale şi celor teritoriale următoarele:

a) bunurile şi profiturile acestora ori ale soţului (soţiei), ori ale celor aflate în grija lor, în momentul în care preia funcţia toată averea;
b) mărimea conturilor bancare, atît din ţară, cît şi din străinătate, indicînd instituţia bancară şi numărul conturilor;
c) hîrtiile de valoare de care dispune;
d) participarea în calitate de acţionar sau fondator al diferitor întreprinderi private, indicînd mărimea cotei de participare, precum şi rechizitele bancare ale întreprinderilor respective;
e) primirea în folosinţă prin procură a unor bunuri sau averi în sumă mai mare de 100 salarii minime;
f) datoriile financiare, materiale pe care le are şi care constituie în sumă mai mult de 100 salarii minime;
g) originea exactă a averii, bunurilor şi profiturilor cu o valoare mai mare de 100 salarii minime (variante), dobîndite de ele însele, soţii lor sau cei aflaţi în grija lor după intrarea în funcţia respectivă.

(2) Persoanele angajate în funcţii publice, anual, iar după eliberarea din funcţie anual, în decursul a trei ani, inclusiv după pensionare, vor prezenta inspectoratului fiscal şi comisiei anticorupţie declaraţii în care vor indica informaţia de la alin.1 al prezentului articol, precum şi orice afacere cu patrimoniu în sumă mai mare de 300 salarii minime, efectuată după prezentarea ultimei declaraţii, indicînd la fel şi cadourile, veniturile sau serviciile obţinute în perioada respectivă în sumă mai mare de 300 salarii minime.

(3) Persoanele angajate în funcţii publice vor prezenta la locul de muncă certificate eliberate de către inspectoratul fiscal privind depunerea declaraţiei prevăzută de prezentul articol.

(4) Oricărei persoane ce exercită o funcţie publică i se va cere să justifice, faţă de comisa anticorupţie, la cererea acesteia, originea precisă a averii, bunurilor şi profiturilor sale şi a celor ale soţului (soţiei) sau a celor aflaţi în grija lor.

(5) Persoanele oficiale sau cu funcţii de răspundere, nominalizate la alin. 2 art. 3, vor face transparente în publicaţiile oficiale îndeplinirea exactă a cerinţelor stabilite de alin.1 al prezentului articol. Prin decizia Comisiei Naţionale Anticorupţie, anumite informaţii prevăzute în alin.1 al prezentului articol, care pot aduce unele prejudicii materiale sau morale, pot să nu fie date publicităţii (participarea în calitate de acţionar sau fondator al diferitor întreprinderi private, indicînd mărimea cotei de participare, datoriile financiare, materiale pe care le are şi care anume).

(6) Orice funcţie publică, care cade sub incidenţa Legii privind serviciul public, va fi ocupată numai în urma unui concurs organizat în conformitate cu Regulamentul organizării concursurilor pentru ocuparea funcţiilor publice.

(7) Orice control organizat de persoanele oficiale în cadrul unor organizaţii publice, întreprinderi, instituţii, indiferent de tipul de proprietate şi forma juridică de organizare, este interzis fără ordinul conducătorului de organizaţie, întreprindere, instituţie. După efectuarea fiecărui control, se va face o dare de seamă în care se va indica concret tipul de activităţi, şi măsurile întreprinse în urma acestor acţiuni de control.

(8) Persoanelor oficiale sau cu funcţii de răspundere li se interzice a influenţa sub orice formă funcţionarii publici, conducătorii de întreprinderi, organizaţii şi instituţii, indiferent de forma de proprietate şi forma juridică de organizare, în orice probleme care nu ţin de sfera lor de activitate, de atribuţiile prevăzute de lege şi regulamente.

(9) Persoana oficială sau cu funcţii de răspundere nu va oferi sau nu va da în nici un caz orice avantaje unei alte persoane oficiale sau cu funcţii de răspundere, excepţie făcînd cazurile în care el/ea este autorizat să procedeze într-un anumit mod. Persoana oficială nu va încerca să influenţeze, în scopuri private, nici o persoană sau organ, inclusiv alte persoane oficiale, prin folosirea poziţiei sale oficiale sau prin oferirea acestora a unor avantaje personale.

(10) Persoanelor oficiale sau cu funcţii de răspundere li se interzice cumularea unor funcţii în afara întreprinderii, instituţiei, organizaţiei în care este angajată. Efectuarea oricăror lucrări prin contract se admite cu consimţămîntul conducătorului, evitînd conflictul de interese.

(11) Persoanelor oficiale sau cu funcţii de răspundere li se interzice orice activităţi cu caracter comercial, administrarea directă sau indirectă a întreprinderilor, organizaţiilor şi instituţiilor private.

(12) Persoanelor oficiale sau cu funcţii de răspundere li se interzice împrumutarea mijloacelor financiare, suma cărora depăşeşte 300 salarii minime, fără legalizarea notarială a tranzacţiei de împrumut.

Articolul 13. Prevenirea corupției în domeniul tranzacțiilor

(1) Toate mijloacele financiare şi bunurile materiale ale întreprinderilor, organizaţiilor şi instituţiilor trebuie să fie reflectate în evidenţa contabilă a acestora în modul corespunzător şi să aibă provenienţă legală.

(2) Mijloacele financiare şi bunurile materiale care nu sînt reflectate în evidenţa contabilă sau provenienţa cărora nu se confirmă sau nu poate fi confirmată se consideră drept avere fără stăpîn şi va trece în folosul statului în baza hotărîrii instanţei de judecată.

(3) Conducătorii şi colaboratorii contabilităţii întreprinderilor, organizaţiilor, instituţiilor, indiferent de tipul de proprietate şi forma juridică de organizare, sînt obligaţi să declare imediat organelor competente asupra următoarelor: acţiuni descrise ca:

(a) plăţi ilegale sau încasare ilegală a acestora;
(b) plăţi sau încasare a comisioanelor a căror valoare este disproporţionată cu serviciile făcute;
(c) practici contabile ilegale cu ocazia unor tranzacţii ce cad în sfera lor de responsabilitate;
(d) acte de corupţie admise de persoanele oficiale sau cu funcţii de răspundere.

(4) Experţii care efectuează auditul persoanei juridice sînt obligaţi să anunţe Comisia Naţională Anticorupţie în cazul în care vor identifica sume primite ori date în condiţii ce par a fi ilegale, de către persoanele juridice ale căror conturi sînt audiate.

(5) Conducătorilor, managerilor, şefilor comisiilor anticorupţie a întreprinderilor, organizaţiilor şi instituţiilor, indiferent de forma de proprietate, li se va cere să declare organelor corespunzătoare:

a) oferirea, vărsarea şi/sau primirea de plăţi ilegale sau nejustificate de către întreprindere sau orice reprezentant al acesteia;
b) plata sau primirea de comisioane, a căror valoare este disproporţionată faţă de lucrul efectuat sau serviciile acordate;
c) practici contabile contrare prevederilor legislaţiei contabile;

d) tranzacţii suspecte;
e) acte de corupţie admise de persoanele oficiale sau cu funcţii de răspundere.

(6) Comisiile naţionale şi cele teritoriale sînt în drept să supună activitatea întreprinderii, organizaţiei sau instituţiei respective unui audit, în scopul stabilirii respectării prezentului articol, asigurînd taina comercială în conformitate cu prevederile legii

Articolul 14. Prevenirea corupției ocazionată de atribuirea lucrărilor publice, a contractelor de servicii și aprovizionare.

(1) Atribuirea lucrărilor publice, a contractelor de servicii şi aprovizionare este supusă unor proceduri transparente ce permit pluralitatea de oferte concurente şi asigură tratarea candidaţilor în mod egal.

Articolul 15. Prevenirea corupției privind eliberarea de autorizații.

(1) Orice organizaţie, întreprindere, instituţie, indiferent de forma de proprietate abilitată cu dreptul de emitere a diferitor autorizaţii va fi înregistrată în comisiile respective (teritoriale sau naţională) anticorupţie şi va prezenta raporturi privind autorizaţiile emise lunar.

(2) Emiterea diferitor autorizaţii va fi supusă unor proceduri garantînd transparenţa lor şi furnizarea rapidă şi calitativă a acestui serviciu către clienţii potenţiali.

(3) Activitatea de emitere a diferitor autorizaţii va fi supusă unui control riguros din partea comisiilor (teritoriale, naţională) anticorupţie.

Articolul 16. Prevenirea corupției partidelor politice

(1) În scopul excluderii traficului de influenţă şi limitării dependenţei partidelor de donaţiile persoanelor fizice şi juridice, acestea vor fi finanţate din surse proprii (cotizaţii de membru şi activităţi comerciale prevăzute de lege). Se permite un plafon maxim anual al donaţiilor persoanelor fizice către partid pînă la 100 de salarii minime.

(2) Se interzice finanţarea, directă sau indirectă, a concurenţilor electorali, partidelor, membrilor acestora, persoanelor juridice constituite de către acestea, precum şi transmiterea către acestea a bunurilor din partea statelor, persoanelor fizice şi juridice străine, apatrizilor, organelor de stat, întreprinderilor care integral sau parţial aparţin statului, instituţiilor şi organizaţiilor publice, din surse neidentificate sau anonime.

(3) Se interzice categoric utilizarea proprietăţii de stat în interesul unui partid sau al unui concurent electoral.

(4) Partidele îşi vor supune în mod obligatoriu contabilitatea unui audit pentru verificări cel puţin o dată pe an. Partidul sau blocul electoral care participă la alegerile de orice tip va supune obligator contabilitatea unui audit cu cel puţin o lună înainte de alegeri şi în termen de o lună după alegeri.

(5) Partidele, concurenţii electorali vor asigura transparenţa în activitatea financiară şi vor publica în presa periodică, în condiţiile legii, rapoarte cu privire la sursele de finanţare şi cheltuielile lor cu prezentarea în presă a concluziilor acestui audit.

Articolul 17. Prevenirea corupției electorale

(1) Campaniile electorale vor fi finanţate din bugetul de stat şi din sursele proprii ale partidelor politice şi blocurilor electorale acumulate în conformitate cu prevederile alin. 1 al art. 16 din prezenta lege.

(2) Pentru campaniile electorale Comisia Electorală Centrală va stabili mărimea unui plafon maxim al cheltuielilor concurenţilor electorali, în valoarea care va permite desfăşurarea normală a campaniei electorale.

(3) Deputaţii, primarii, consilierii aleşi pe lista partidelor poartă responsabilitate personală pentru legalitatea activităţii partidului în timpul desfăşurării campaniei electorale. Depăşirea plafoanelor de cheltuieli cu 0,5 % din limita stabilită va duce la nulitatea mandatelor obţinute de partid, bloc electoral sau candidaţi independenţi, în baza deciziei instanţei judecătoreşti, indiferent de momentul la care s-a stabilit depăşirea.

(4) Oricare partid, bloc electoral sau candidat independent, în cazul scrutinului de listă şi orice candidat în condiţiile scrutinului majoritar, va duce o evidenţă strictă a cheltuielilor efectuate în campania electorală şi va transmite toate calculele, însoţite de documente justificative pentru încasări şi cheltuieli la Comisia Naţională Anticorupţie sau comisiile teritoriale. Validarea mandatelor celor aleşi în urma scrutinelor electorale va avea loc

numai in urma avizului pozitiv al Comisiei Naţionale Anticorupţie sau al comisiilor teritoriale.

Articolul 18. Prevenirea legalizării veniturilor obținute în urma actelor de corupție

(1) În cazul în care o persoană oficială sau cu funcţii de răspundere îşi menţine standardul mai înalt de viaţă decît cel ce i-ar oferi sau i-a putut oferi salariul său de funcţie sau alte venituri declarate oficial conform prevederii prezentei legi, organele abilitate cu combaterea şi prevenirea corupţiei vor efectua un control ad-hoc de evaluare a disproporţiei resurselor sale oficiale şi proprietăţilor sale faţă de salariu sau venituri.

(2) Persoană oficială sau cu funcţii de răspundere se va considera vinovată şi trasă la răspundere în cazul în care nu va putea justifica în faţa instanţei de judecată existenţa unui dezechilibru între resursele sale oficiale şi proprietăţile sale faţă de salariu sau venituri. Averea sau sursele financiare obţinute în mod ilicit vor fi confiscate în favoarea statului.

(3) Veniturile obţinute în urma realizării unui contract sau activitate care vin în contradicţie cu prezenta lege, în baza hotărîrii instanţei de judecată, vor fi vărsate în bugetul de stat.

Capitolul IV – RĂSPUNDEREA PENTRU ACTELE DE CORUPŢIE

Articolul 19. Răspunderea persoanelor care au comis acte de corupție

(1) Persoanele oficiale sau cu funcţii de răspundere, cît şi persoanele fizice care au comis acte de corupţie, în dependenţă de gravitatea acestora, vor purta răspundere penală, civilă şi administrativă în conformitate cu prevederile legislaţiei în vigoare.

(2) Persoanele oficiale sau cu funcţii de răspundere, care au comis încălcarea prevederilor prezentei legi, vor purta răspundere disciplinară prin demisie sau concediere. Mandatul electiv al persoanelor oficiale va fi suspendat de drept.

Articolul 20. Dreptul la inițierea procedurii civile

(1) Persoanele care au suferit pagube în urma actelor de corupţie sînt în drept să iniţieze o acţiune în instanţa de judecată, în vederea obţinerii compensării complete a pagubelor. Această compensare poate acoperi dauna materială, pierderea veniturilor, precum şi pierderile non-pecuniare (nefinanciare).

(2) Termenul de prescripţie pentru actele de corupţie este de 7 ani.

Articolul 21. Dreptul la despăgubire și condițiile despăgubirii

(1) Persoanele care au suferit pagube în urma actului de corupţie, comis de către o persoană oficială, este în drept să ceară compensarea pagubei, de către stat sau de către autoritatea la care activează persoana oficială.

(2) În cazul în care reclamantul a contribuit prin acţiunile sale la provenirea pagubei sau agravarea acesteia, compensarea poate fi redusă sau refuzată.

(3) Paguba este reparabilă (va fi reparată), ţinîndu-se cont de următoarele condiţii:

a) făptuitorul a comis sau a autorizat actul de corupţie sau nu a luat măsuri rezonabile întru prevenirea actului de corupţie;
b) reclamantul a suferit paguba;
c) existenţa legăturii cauzale între actul de corupţie şi pagubă.

Articolul 22. Nulitatea contractului încheiat în urma actului de corupție

(1) Orice contract sau clauză a acestuia, obţinut în urma actului de corupţie este considerat nul (ne-valabil).

(2) Orice parte la contract, interesele căreia au fost încălcate prin actul de corupţie, este în drept să apeleze în instanţa judecătorească, în scopul rezilierii contractului.

Articolul 23. Măsurile de protecție a persoanei oficiale

(1) Statul va întreprinde măsurile necesare pentru asigurarea respectării vieţii private a persoanei oficiale sau cu funcţii de răspundere. Declaraţiile prevăzute de prezenta lege privind actele de corupţie vor fi păstrate confidenţial, dacă legea nu prevede altfel.

(2) Statul garantează că persoanele, care, avînd motive rezonabile de a suspecta corupţia şi le-au raportat cu bună credinţă persoanelor sau autorităţilor abilitate cu prevenirea şi combaterea corupţiei, nu vor suferi în urma sancţiunilor nejustificate.

Articolul 24. Răspunderea persoanei juridice

(1) Persoanele juridice, altele decît statul, sînt responsabile pentru actele de corupţie comise de către orice persoană fizică care activează fie individual, fie în calitate de membru al unui organ al persoanei juridice, care exercită o funcţie de răspundere în cadrul ei, în baza unei puteri de reprezentare a persoanei juridice, unei autorizaţii de a lua hotărîri în numele persoanei juridice, cît şi participarea unei astfel de persoane în calitate de complice sau de instigator la comiterea actelor de corupţie.

(2) Responsabilitatea persoanei juridice nu exclude urmărirea penală împotriva persoanelor autoare, instigatoare sau complice la actele de corupţie.

(3) Persoana juridică poate fi recunoscută responsabilă şi pentru lipsa de supraveghere sau control din partea persoanei fizice prevăzute în alineatul (1) al prezentului articol, care a făcut posibilă comiterea actelor de corupţie în interesul persoanei juridice.

(4) Persoanele juridice, în numele cărora sau pentru al căror beneficiu au fost comise acte de corupţie, pot fi sancţionate în mod corespunzător prin:

a) amendă;
e) restituirea pagubei materiale;
f) anularea înregistrării sau lichidarea forţată;
g) interzicerea definitivă sau pentru o perioadă a exercitării, directe sau indirecte, a anumitor activităţi profesionale;
h) retragerea licenţei;
i) excluderea din exercitarea comenzilor publice;
j) confiscarea averii obţinute pe cale criminală (ilegală).

(5) În cazul stabilirii actului de corupţie, investigaţiile respective vor fi efectuate de către organele abilitate.

Capitolul V – COMISIA NAŢIONALĂ ANTICORUPŢIE

Articolul 25. Constituirea Comisiei

(1) Comisia Naţională Anticorupţie este constituită de către Preşedintele Republicii Moldova şi activează în baza regulamentului confirmat de către Preşedinte.

(2) Comisia Naţională Anticorupţie este condusă de o persoană cu studii juridice superioare, avînd o experienţă în domeniul juridic sau a apărării drepturilor omului de cel puţin 5 ani.

(3) În componenţa Comisiei Naţionale Anticorupţie vor fi incluşi reprezentanţi ai mass-media, organizaţiilor neguvernamentale, experţi în domeniul dreptului, finanţelor publice, economiei. Nu pot fi membri ai Comisiei Naţionale Anticorupţie miniştrii, conducătorii departamentelor şi altor întreprinderi de stat, persoane oficiale sau cu funcţii de răspundere care activează în diferite organizaţii publice sau private.

(4) Preşedintele Comisiei Naţionale este confirmat în funcţia sa prin decret prezidenţial. Eliberarea din funcţie a preşedintelui Comisiei are loc la iniţiativa Şefului statului sau a $^1/_3$ din membrii acesteia, prin decizia Comisiei Naţionale Anticorupţie, valabilă cu votul a $^2/_3$ de membri.

(5) Structura, statele şi tarifele de salarizare a Comisiei Naţionale Anticorupţie, la iniţiativa Şefului statului, vor fi stabilite de către Guvern.

(Varianta 1)

Comisia Naţională Anticorupţie va crea la nivel de judeţ comisii judeţene anticorupţie, care vor avea sarcina organizării realizării Programului Naţional Anticorupţie la nivel de judeţ, coordonarea, monitorizarea şi controlul tuturor acţiunilor anticorupţie. Preşedinţii şi membrii comisiilor judeţene anticorupţie sînt confirmaţi de către Comisia Naţională Anticorupţie

Articolul 26. Atribuţiile Comisiei Naţionale Anticorupţie

(1) Comisia Naţională Anticorupţie:

a) Organizează activităţile privind realizarea Programului Naţional Anticorupţie, exercită controlul asupra executării prezentei legi şi coordonează, monitorizează şi exercită controlul asupra tuturor activităţilor autorităţilor publice abilitate cu prevenirea corupţiei;
b) elaborează şi coordonează politica de stat privind eforturile de prevenire a actelor de corupţie;
c) generalizează informaţiile privind actele de corupţie şi prezintă informaţii şi recomandările sale conducerii de vîrf a republicii;
d) elaborează şi prezintă propuneri de modificare

a cadrului legal privind activitatea de prevenire a corupţiei;

e) va anima campanii de informare în vederea prevenirii comiterii actelor de corupţie;

f) organizează stagii de instruire pentru funcţionarii specializaţi în prevenirea şi combaterea corupţiei;

g) centralizează informaţiile privind actele de corupţie şi le dă publicităţii;

h) iniţiază proceduri privind responsabilitatea disciplinară a persoanelor oficiale vinovate de încălcarea regulilor de prevenire a corupţiei;

i) prezintă rapoarte trimestriale (privind activitatea de prevenire a corupţiei) Preşedintelui Republicii Moldova şi Parlamentului;

j) investigează şi identifică lacunele şi dificienţele în organizarea şi activitatea organizaţiilor şi instituţiilor publice care favorizează apariţia actelor de corupţie şi a comportamentelor coruptibile şi propune soluţii de înlăturare a acestora;

k) efectuează cercetări şi investigaţii privind fenomenul corupţiei;

l) conlucrează cu societatea civilă, mass-media, partide politice întru asigurarea excluderii condiţiilor ce favorizează apariţia corupţiei.

m) verifică respectarea plafonului cheltuielilor electorale stabilite de Comisia Electorală Centrală, corectitudinea conturilor campaniei electorale;

n) cooperează cu organismele internaţionale în privinţa ajustării legislaţiei naţionale la instrumentele (Convenţiile) şi standardele consacrate pe plan internaţional la prevenirea corupţiei;

o) sesizarea organelor de drept de anchetă penală asupra unor cazuri depistate de corupţie;

p) comisia va îndeplini şi alte atribuţii în executarea prezentei şi a altor legi ce au ca scop prevenirea şi combaterea corupţiei.

(Varianta 1)

q) stabileşte atribuţii şi conduce activitatea comisiilor judeţene anticorupţie;

Articolul 27. Dispoziţii finale şi tranzitorii

I. Legea nr.900 din 27.06.1996 privind combaterea corupţiei şi protecţionismului se abrogă la data intrării în vigoare a prezentei legi.

II. Guvernul, în termen de 3 luni de la data publicării:

1. va elabora şi va prezenta Parlamentului propuneri pentru aducerea legislaţiei în concordanţă cu prezenta lege;

2. va aduce actele sale normative în conformitate cu prezenta lege;

3. va organiza activitatea privind elaborarea şi adoptarea regulamentelor interne privind prevenirea corupţiei în activitatea fiecărei autorităţi publice, organizaţii, instituţii, întreprinderi, indiferent de tipul de proprietate şi forma juridică, precum şi a tuturor subdiviziunilor care ar putea fi subordonate acestora.

Preşedintele Parlamentului Republicii Moldova

Autori ai proiectului:

Grupul de experţi juridici ai Fundaţiei "Viitorul" în cadrul Proiectului «Diminuarea efectelor corupţiei politice asupra sistemului de instituţii publice din Republica Moldova"

Victor Popa - Doctor habilitat în drept, conferenţiar ULIM

Igor Munteanu

Stanislav Pavlovschi

Natalia Izdebschi

Ion Cuhal

Comitetul de Miniştri al Consiliului Europei

Rezoluția (97) 24 privind cele 20 de principii pentru lupta împotriva corupției

Adoptată de către Comitetul de Miniştri, la 6 noiembrie 1997, la Sesiunea 101 a Comitetului de Miniştri

Comitetul de Miniştri,

Examinînd Declaraţia adoptată cu ocazia Summitului şefilor de state şi de guverne, care a avut loc la Strassbourg, în perioada zilelor de 10 şi 11 octombrie 1997, în conformitate cu prevederile Planului de Acţiuni, în special cu cele specificate în Secţiunea III, № 2, "Lupta împotriva corupţiei şi crimei organizate";

Conştienţi de faptul că fenomenul corupţiei reprezintă o ameninţare serioasă la adresa principiilor şi valorilor Consiliului Europei, subminează încrederea cetăţenilor în democraţie, provoacă eroziunea ordinii de drept şi constituie o respingere a drepturilor omului, subminînd dezvoltarea economică şi socială;

Convinşi că lupta împotriva corupţiei trebuie să reprezinte un efort multidisciplinar şi, în acest sens, ar trebui să se inspire din Programul de acţiune împotriva Corupţiei, precum şi din alte rezoluţii adoptate de către Miniştrii Europei de Justiţie, la Conferinţele lor, care au avut loc în data de 19 şi 21 octombrie, respectiv la Valetta şi Praga;

Stabilind drept temei pentru iniţiativă cele 20 de principii directoare pentru lupta împotriva corupţiei, elaborate în cadrul Grupului Multidisciplinar pentru Corupţie (GMC);

Convinşi de importanţa deosebită a voinţei de a conjuga eforturile ţărilor noastre în lupta împotriva corupţiei,

SÎNTEM DE ACORD SĂ ADOPTĂM CELE 20 DE PRINCIPII DIRECTOARE PENTRU LUPTA ÎMPOTRIVA CORUPŢIEI, DUPĂ CUM URMEAZĂ:

1. să luăm măsurile cele mai efective pentru prevenirea corupţiei şi, în acest sens, să contribuim la educaţia publică şi la promovarea bunei conduite (etice);
2. să asigurăm în legislaţia naţională codificarea cazurilor de criminalizare în ţară şi în străinătate;
3. să asigurăm ca toţi cei responsabili de prevenirea, investigarea, urmărirea şi adjudecarea cazurilor de corupţie să se bucure de gradul necesar de autonomie şi independenţă, pentru a-şi putea îndeplini funcţiile lor corespunzătoare, vor fi feriţi de orice imixtiuni şi influenţe nepotrivite şi vor avea la dispoziţie mijloace efective pentru colectarea probelor necesare, protejînd persoanele care vor ajuta autorităţilor în vederea combaterii corupţiei şi păstrării confidenţialităţii investigaţiilor;
4. vor asigura mijloace potrivite pentru identificarea şi sancţionarea oricăror contravenţii administrative, calificate drept corupţie;
5. vor asigura măsuri adecvate pentru prevenirea utilizării persoanelor juridice în scopul acoperirii contravenţiilor legate de corupţie;
6. vor limita imunitatea, în cazul investigaţiilor iniţiate, urmărirea ori adjudecarea contravenţiilor legate de corupţie pînă la nivelul considerat a fi drept minim pentru o societate democratică;
7. vor promova specializarea persoanelor sau a organelor responsabile de lupta împotriva corupţiei şi le vor asigura cu mijloacele adecvate şi instruirea corespunzătoare, pentru a-şi îndeplini sarcinile statutare;
8. vor asigura ca legislaţia fiscală şi autorităţile responsabile de implementarea acesteia să contribuie la combaterea corupţiei într-un mod cît mai eficient şi coordonat, în special prin neacordarea facilităţilor fiscale, prin legi sau practici administrative, care ar putea fi utilizate pentru extragerea de mită şi alte avantaje neloiale şi contravenţionale;

9. vor asigura ca organizarea, funcţionarea şi procesul de luare a deciziilor în administraţia publică să ţină cont de necesitatea stringentă a combaterii corupţiei, în special prin stabilirea unei cît mai mari transparenţe consistente cu nevoia de a asigura mai multă eficienţă instituţională;
10. vor asigura ca regulamentele care privesc drepturile şi responsabilităţile oficialilor publici să se inspire şi să ia în consideraţie cerinţele generale cunoscute pentru lupta împotriva corupţiei, asigurînd o serie de măsuri disciplinare adecvate şi efective; vor promova o dezvoltare a încadrărilor juridice foarte specifice în ceea ce priveşte comportamentul care se aşteaptă din partea oficialilor publici prin mijloacele cele mai potrivite, după cum ar fi Codurile de conduită;
11. vor asigura folosirea pe scară largă a procedurilor corespunzătoare de audit, aplicabile tuturor activităţilor din domeniul administraţiei publice şi al sectorului public;
12. vor susţine rolul esenţial pe care-l au procedurile de audit în ceea ce priveşte prevenirea şi depistarea corupţiei înafara organelor administraţiei publice;
13. vor asigura ca sistemul răspunderii publice sau de responsabilitate a funcţionarilor publici să ţină cont de consecinţele comportamentului corup al oficialilor publici;
14. vor adopta procedurile cele mai potrivite pentru asigurarea transparenţei procedurilor la achiziţiile publice, necesare să asigure o concurenţă cît mai cinstită şi să prevină tentaţia pentru corupţie;
15. vor încuraja adoptarea, de către reprezentanţii aleşi, a diferitor coduri de conduită şi vor promova reguli stricte pentru finanţarea partidelor politice şi de organizare a campaniilor electorale, care să prevină corupţia;
16. vor asigura ca presa să aibă libertatea de a obţine şi de a difuza informaţie relevantă asupra chestiunilor legate de corupţie în societate, fiind pasibilă de anumite restricţii sau limitări numai în cazurile care sînt acceptabile pentru o societate democratică;
17. vor asigura ca legislaţia civilă să ia în consideraţie necesitatea luptei împotriva corupţiei şi, în particular, să ofere remedii eficiente pentru a se proteja drepturile şi interesele care sînt afectate de corupţie;
18. vor încuraja cercetarea fenomenului de corupţie;
19. vor asigura ca în orice aspect al luptei împotriva corupţiei, orice conexiuni posibile cu crima organizată şi spălarea de bani să fie luate în consideraţie;
20. vor dezvolta cît mai mult posibil cooperarea internaţională în toate domeniile care au tangenţă cu obiectivele de luptă împotriva corupţiei.

ŞI, ÎN ACEST SENS, VOR PROMOVA UN PROCES DINAMIC PENTRU PREVENIREA ŞI COMBATEREA EFICIENTĂ A CORUPŢIEI

COMITETUL DE MINIŞTRI

1. invită autorităţile naţionale să aplice aceste principii în cadrul legislaţiei lor interne, dar şi practicile pe care le formulează;
2. dă indicaţii Grupului Multidisciplinar pentru prevenirea Corupţiei (GMC) să completeze cît mai rapid elaborarea unor instrumente legale internaţionale pe linia în conformitate cu Programul de Acţiuni împotriva Corupţiei;
3. dă indicaţii Grupului Multidisciplinar pentru prevenirea Corupţiei (GMC) să trimită fără întîrziere un proiect de text în care va propune stabilirea unui mecanism potrivit şi eficient, sub auspiciile Consiliului Europei, în vederea supravegherii modului în care se respectă aceste principii şi implementarea riguroasă a instrumentelor legale internaţionale care vor fi adoptate.

Note:

[1] Cea mai cuprinzătoare colecţie de studii de pînă acum privind aspectele corupţiei în Republica Moldova a apărut abia în 2000, sub patronajul Programului de Drept al Fundaţiei Soros-Moldova, vezi: Corupţia, ARC, Chişinău, 2000

[2] Cuvîntul *corrumpere* provine de la rădăcina "*correi*", însemnînd atitudinea participanţilor faţă de un anumit obiect deţinut în comun şi "*rumpere*" - a rupe, dînd naştere sensului nou format, de daună a procesului judiciar sau a procesului de administrare a treburilor publice.

[3] Arnold J.Heidenheimer, Political Corruption, Readings in Comparative Analysis, Holt, Rinehartk, 1970, pag. 3.

[4] Coruption in Politics, Encyclopaedia of Political Science, Political economy, and US History, Chicago, 1882, 672.

[5] Citat după W.F.Wertheim, Sociological Aspects of Corruption in Southeast Asia, în Arnold J.Heidenheimer, Political Corruption, New York, 1970, pag. 195.

[6] Ronald Wraith and Edgar Simpkins, Corruption in developing countries, London, 1963, pag. 12-13.

[7] McMullan, A Theory of Corruption, A Sociological Review, Keele, 1961, pag. 180.

[8] Grajdanskie Initsiativi predotvraschenia corruptsii, Strategia, Sankt Petersburg, 2000, pag. 8.

[9] Carl J.Friedrich, Political Pathology, Political Quarterely, 1966, pag. 74.

[10] Sandra Bloemenkamp / Nick Manning, with Sergio Lozoya, Corruption in South East Europe – an overview, World Bank, 2001.

[11] SPAI Steering Group, Anti-corruption measures in South-eastern Europe, Country reviews and priorities for reform, Council of Europe Publishing, Strassbourg, 2001, pag. 23.

[12] William and Charlotte Wiser, Behind Mud Walls, University of California Press, 1963, pag. 128.

[13] Koruptsiata v parlamentarnata praktika i zakonodatelnia protsess, Tsentr za sotsialni praktiki, Sofia, 2001, Donatella della Porta / Alberto Vanucci, pag. 71-110.

[14] Samuel P.Huntington, Assessing Effects, Toxic and Tonic, Political Corruption, New York, 1970, pag. 497.

[15] Webster, Third New International Dictionary.

[16] A.Dolgov, Criminologia, Manual pentru instituţiile de învăţămînt juridic superior, INFRAM-NORMA, Moskva, 1997, pag. 506.

[17] Prawer Jhabvala, The nature of passion, New York, Norton, 1956, pag. 56.

[18] Transparency International Source Book 2000, The Anatomy of Corruption, www.transparencz.org/sourcebook/02.html.

[19] Vasile Gurin, Legea şi Corupţia: fenomen, incriminare, reglementări, în Corupţia, Arc, Chişinău, 2000, pag.18.

[20] Sondaj de opinie (noiembrie, 2001), Serviciul de Studiere a Opiniei "Iligaciu".

[21] Citat după Jurnal de Chişinău, noiembrie 9, 2001, p.6

[22] Sondaj de opinie (noiembrie, 2001), Serviciul de Studiere a Opiniei "Iligaciu".

[23] Elli Kin, Boriba s korruptsiei cherez obrazovanie, COLPI, Budapest, January 2001.

[24] Sondaj de opinie (Noiembrie, 2001), Serviciul de Studiere a Opiniei "Iligaciu".

[25] Krupp în Germania nazistă, Merdok – în MB de după război, Berezovschi – în Rusia de după 1991.

[26] H.A.Brasz, the Sociology of Corruption.

[27] Samuel P.Huntington, Modernization and Corruption, Political Order in Changing Societies, New Have,, Yale University, 1968, pag. 59.

[28] Smith M.G. Historical and cultural conditions of political corruption among the Housa, Comparative studies in society and history, 1963, p. 194.

[29] Citat din discuţiile purtate în cadrul Grupului deliberativ №1 din 14.04.2001.

[30] Citat din discuţiile purtate în cadrul Grupului deliberativ №3 din 31.07.2001.

[31] Citat din discuţiile purtate în cadrul Grupului deliberativ №3 din 31.07.2001.

[32] Citat din discuţiile purtate în cadrul Grupului deliberativ №3 din 31.07.2001.

[33] Citat din discuţiile purtate în cadrul Grupului deliberativ №3 din 31.07.2001.

[34] Citat din discuţiile purtate în cadrul Grupului deliberativ №1 din 14.04.2001.

[35] Citat din discuţiile purtate în cadrul Grupului deliberativ №1 din 14.04.2001.

[36] Citat din discuţiile purtate în cadrul Grupului deliberativ №1 din 14.04.2001.

[37] Citat după discuţiile purtate în cadrul Grupului deliberativ №1 din 14.03.2001.

[38] Citat după discuţiile purtate în cadrul Grupului deliberativ №1 din 14.03.2001.

[39] Oazu Nantoi, Cu privire la situaţia în raioanele de est ale Republicii Moldova (1992 – 2000), Aspecte ale conflictului transnistrean, Institutul de politici publice, Chişinău, Ştiinţa, 2001.

[40] Aspecte ale Conflictului transnistrean, IPP, Chişinău, pag. 11.

[41] Dicţionarul explicativ al limbii române, 1984, pag .597.

[2] The Concise Oxford Dictionary, ninth edition.

[3] Transparency International Source Book, http://www.transparency.org/sourcebook/

[4] Gary Pienaar, Avocat, Oficiul Protecţiei Publice, Republica Africa de Sud. Rolul Ombudsmanului în lupta cu corupţia, Raport prezentat la cea de a 9-a Conferinţă Internaţională Anti-Corupţie, Durban, Africa de Sud, 10-15 octombrie 1999.

[5] Legea aplicabilă nr. IC 4-15-7-1, Statul Indiana, SUA.

[6] Codul de Procedură Penală al Republicii Moldova, art.22, alin. 1.

[7] Codul de Procedură Civilă al Republicii Moldova, art. 19.

[7] Board of Ethics, King county, USA.

[8] BBC World Service, 17 March 2000.

[8] Pentru anumite studii de caz, vizitaţi publicaţiile NSW ICAC Best Practice, Best Person: Integrity in Public Sector Recruitment and Selection, www.icac.nsw.gov.au .

[42] A.Pizzorno, La Corruzione nel sistema politico, D.della Porta, Lo scambio occulto, Bologne, Il Mulino, 1992, pag. 22.

[43] Citat din discuţiile purtate în cadrul Grupului deliberativ №3 din 31.07.2001.

[44] *Idem*.

[45] Jurnal de Chişinău, noiembrie 9, 2001, pag. 5.

[46] Nezavisimaia Gazeta, 10 august 2001, Interviu cu Ion Morei, Ministrul Justiţiei.

[47] FLUX, 10 august 2001, Interviu cu Gheorghe Susarenco, Ex-Judecător al Curţii Constituţionale.

[48] Citat după discuţiile purtate în cadrul Grupului deliberativ №1 din 14.03.2001.

[49] Citat din discuţiile purtate în cadrul Grupului deliberativ №3 din 31.07.2001.

[50] *Ibid.*

[51] Citat din discuţiile purtate în cadrul Grupului deliberativ №1 din 14.04.2001.

[52] Citat din discuţiile purtate în cadrul Grupului deliberativ №3 din 31.07.2001.

[53] Igor Boţan, Web: e-democracy@adept.md.

[54] Citat din discuţiile purtate în cadrul Grupului deliberativ №3 din 31.07.2001

[55] Citat din discuţiile purtate în cadrul Grupului deliberativ №3 din 31.07.2001.

[56] Citat din discuţiile purtate în cadrul Grupului deliberativ №3 din 31.07.2001.

[57] Infotag, 8 June 2001.

[58] "Corruption and Quality of Governance", raport pregătit de către Centrul pentru Studii Strategice şi Transparenţa – Moldova, cu sprijinul Băncii Mondiale, UN/UNDP Moldova, şi susţinerea financiară a Ambasadei SUA din Republica Moldova.

[59] Infotag news agency, April 18, 2001, Chişinău.

[60] "Corruption and Quality of Governance", raport pregătit de către Centrul pentru Studii Strategice şi Transparenţa – Moldova, cu sprijinul Băncii Mondiale, UN/UNDP Moldova, şi susţinerea financiară a Ambasadei SUA din Republica Moldova.

[61] *Ibid*.

[62] *Ibid*.

[63] Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr.4/101-1, 1992.

[64] Corupţia, Ed.Arc, 2000, pag. 89.

[65] Criminalitatea organizată şi economia tenebroasă în Republica Moldova, Ed.ARC, Chişinău, 1999.

[66] Art.93 din Codul de procedură penală numit "Obligativitatea examinării declaraţiilor şi sesizărilor referitoare la infracţiuni" stabileşte că procurorul, anchetatorul penal, organul de cercetare penală sînt obligaţi să primească declaraţiile şi sesizările referitoare la infracţiunea săvîrşită, pregătită sau în curs de pregătire, chiar cînd cauza nu este de competenţa lor.

[67] Cea mai cuprinzătoare colecţie de studii privind aspectele corupţiei în Republica Moldova a apărut sub patronajul Programului de Drept al Fundaţiei Soros-Moldova, vezi: Corupţia, ARC, Chişinău, 2000.

[68] Cuvîntul *corrumpere* provine de la rădăcina "*correi*", însemnînd atitudinea participanţilor faţă de un anumit obiect deţinut în comun şi "*rumpere*" - a rupe, dînd naştere sensului nou format de daună a procesului judiciar sau a procesului de administrare a treburilor publice.

[69] Arnold J.Heidenheimer, Political Corruption, Readings in Comparative Analysis, Holt, Rinehartk, 1970, pag. 3.